

2011

El Sistema Público de Pensiones de Jubilación. Desafíos y respuestas

Jaime Frades (Coordinador)
Fundación Francisco Largo Caballero
Ministerio de Empleo y S. Social
Diciembre 2011



Nota del editor:

Las opiniones que se expresan en cada uno de los capítulos de este trabajo pertenecen en exclusiva a sus autores. La Fundación Francisco Largo Caballero no necesariamente participa de las mismas

ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| INTRODUCCIÓN | 5 |
| PRIMERA PARTE | |
| LOS RETOS ACTUALES DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES: EL MARCO SOCIOECONÓMICO. | |
| Capítulo 1. Demografía y Pensiones (Juan A. Fernández Cordón). | 13 |
| Capítulo 2. Pensiones y Mercado de Trabajo (Rafael Muñoz de Bustillo). | 76 |
| Capítulo 3. Un análisis económico de la reforma de las pensiones: el camino que aún falta por recorrer (Ignacio Zubiri). | 124 |
| SEGUNDA PARTE | |
| LAS RESPUESTAS A LOS DESAFÍOS DESCRITOS: LAS OPCIONES POLÍTICAS. | |
| Capítulo 4. Las diferentes visiones ideológicas con las que se abordan los sistemas de pensiones (José M ^a Zufiaur). | 191 |
| Capítulo 5. Respuestas paramétricas y cambios sistémicos. (Sofía Olarte). | 226 |
| Capítulo 6. Respuestas solidarias de protección ante la vejez (Jaime Frades) | 330 |
| Capítulo 7. El modelo legal de pensiones privadas: orientaciones y propuestas de reforma en clave progresista. (José Luis Monereo y Juan Antonio Fernández Bernat). | 382 |

TERCERA PARTE

LAS REFORMAS

| | |
|--|-----|
| Capítulo 8. La reforma de las pensiones en la Unión Europea: Cambios en las políticas nacionales y coordinación de la Unión Europea . (David Natali,) | 473 |
| Capítulo 9. La evolución jurídica de los derechos de pensión en España. Desde sus orígenes hasta la Constitución (María Emilia Casas) | 506 |
| Capítulo 10. Las recomendaciones del Pacto de Toledo, los acuerdos sociales y las reformas legislativas consiguientes. (José Antonio Panizo). | 591 |
| Capítulo 11. La reforma del sistema de pensiones desde la óptica de UGT. (Carmen López, Martín Hermoso y Javier Boludo). | 657 |
| CUARTA PARTE | |
| RECAPITULACIÓN FINAL. (Jaime Frades y Jesús Pérez) | 699 |

INTRODUCCIÓN

Aunque el sistema de pensiones, tal como lo conocemos actualmente, es relativamente reciente (se inicia a mediados del siglo XIX) responde a necesidades tan antiguas como la propia sociedad, a las que aporta una respuesta acorde con los tiempos. Los sistemas de pensiones no pueden ser considerados como simples formas de organizar colectivamente responsabilidades individuales cuya existencia sería anterior. Cualquiera que sea el tiempo o el lugar, es imposible imaginar la vida humana sin su inserción en algún tipo de sociedad organizada.

El individuo no precede a la sociedad y la emergencia del ser individual único y autónomo en el que creemos hoy exige, paradójicamente, un alto nivel de organización social. La sujeción de los individuos a la familia, como grupo básico de protección y condición de supervivencia, se ha debilitado y su inserción en los sistemas públicos de protección social le ha supuesto un mayor grado de libertad individual y, tal vez al mismo tiempo, una menor conciencia de la interdependencia en el seno de un colectivo. Es precisamente la organización social de la protección de las personas frente a ciertas contingencias la que ha permitido una progresiva individualización de los derechos, que anteriormente estaban mediatizados por la pertenencia a la familia. Por ejemplo, hasta no hace mucho en España el acceso a la atención sanitaria pública era, para la inmensa mayoría de las mujeres, un derecho derivado del que ostentaba su marido y, todavía hoy, una mujer que no ha trabajado para el mercado depende en su vejez de los derechos adquiridos por su marido, aunque haya dedicado toda su vida al marido y a los hijos.

El impulso a la individualización y universalización de los derechos responde actualmente a la extensión de nuevas formas de vida que giran en torno a los individuos y no a los grupos en los que pueden estar circunstancialmente insertos. El retraso en la formación de la familia, el aumento de la probabilidad de

ruptura de la pareja y la diversidad de situaciones familiares, entre otras razones, aconsejan que cada individuo ostente sus propios derechos, con independencia de la situación familiar en la que se encuentre en cada momento. Esta evolución es coherente con el nuevo papel de las mujeres en la sociedad, en particular con su disponibilidad para el mercado de trabajo, que ha supuesto un considerable incremento de la capacidad productiva de los países más desarrollados, España entre ellos. Una parte de la riqueza generada por la mayor capacidad productiva debería destinarse a financiar los servicios que antes asumían casi en exclusiva las mujeres en el seno de la familia para garantizar a la vez la continuidad del cuidado a las personas y la disponibilidad de las mujeres. La realidad reciente en España no ha seguido ese guión (tampoco en otros países). A pesar del aumento del porcentaje de asalariados, consecuencia de la mayor participación de las mujeres en la población activa, la proporción del PIB que reciben los trabajadores ha disminuido (Muñoz de Bustillo, 2009) y se cuestiona la protección social. El mercado se ha apoyado en la familia para forzar una disminución del salario medio por persona, instrumentada a través de las mujeres (cuyos salarios son sistemáticamente inferiores a los de los hombres) y de los jóvenes, que se encontrarían hoy sumidos en la pobreza sin el apoyo de sus familias de origen y que se ven incapaces de acceder a la vivienda, si no es compartiéndola con una pareja o con amigos.

Se da la paradoja de que actualmente el mercado de trabajo, que se apoya teóricamente en la existencia de asalariados libres, incorpora a la familia para reducir los costes salariales: ya no es posible que un joven que consigue un trabajo pueda vivir de forma autónoma, sin pareja que trabaje también.

El aumento de riqueza tampoco se ha dedicado a financiar un sistema de protección social suficiente para sustituir, al menos en lo material, los cuidados familiares. Lejos de reforzar el sistema público, la tendencia actual consiste en recortar las prestaciones y, de forma muy destacada, las pensiones, y en no asumir, o atender muy parcialmente, las nuevas necesidades que plantea la pérdida

de la autonomía personal de los muy mayores, cuyo peso seguirá recayendo en las familias, que no tienen la opción de eludir esa carga.

Hay que recordar que el sostenimiento de las personas que no participan en la producción, porque todavía no están en condiciones de hacerlo (niños y jóvenes en formación) o porque ya no están capacitados (jubilados) es una cuestión que sólo puede ser resuelta en el seno de una organización social. No existe ninguna vía individual de trasladar recursos desde el período productivo de la vida hacia la niñez o la vejez. La familia ha sido el ámbito tradicional de organización de la solidaridad entre generaciones y todavía hoy sigue jugando un importante papel en el cuidado de los dependientes, con insuficiente reconocimiento social. Sin embargo, los dispositivos públicos juegan actualmente un papel dominante en el sostenimiento de los dependientes.

Cualquiera que sea el sistema, el sostenimiento de los dependientes implica detraer una parte de la producción del momento para los inactivos existentes en ese momento. Esta detracción se fundamenta en un pacto entre generaciones: cada adulto asume una doble carga (los más jóvenes y los más mayores) y cada persona recibe dos veces (en su niñez y en su vejez)¹. En el caso de los sistemas de pensiones, los activos pueden detraer parte de su remuneración para cotizar a un sistema público de reparto, con lo que asumen su obligación hacia los mayores y se instrumenta su derecho futuro a recibir una pensión, o bien adquirir los activos financieros que venden los que se jubilan en ese momento, con la esperanza de utilizarlos como derechos sobre la producción futura, en el momento de su vejez. Las diferencias que separan a estas dos modalidades, de las que se tratará en otros capítulos de esta obra, no afectan al hecho de que en los dos casos, una parte de la producción de cada año va a los inactivos del momento.

Es importante tener presente en los debates actuales sobre el futuro de las pensiones la base sobre la que se sustenta cualquier sistema, a pesar de que, a lo

¹ Sobre el tema de las solidaridades intergeneracionales existe una abundante literatura. Se puede consultar, por ejemplo, GOULDNER, A.W. (1960), ANTONUCCI, T.C. y JAMES, S.J. (1990) y VÉRON, J., PENNEC, S. y LÉGARÉ, J. (2005).

largo del tiempo, la finalidad asumida y las características de los sistemas públicos han podido variar.

Concebidas inicialmente como mecanismos para aliviar la pobreza ante la vejez o la pérdida de rentas por discapacidad o como consecuencia de la muerte del sustentador principal dentro de las familias, las pensiones se presentan ahora sobre todo como mecanismo de sustitución de los ingresos dejados de percibir a causa de esas mismas contingencias.

Esa doble finalidad, la de combatir la pobreza y la de sustituir las rentas, alcanza diferente intensidad entre una y otra dependiendo del momento histórico, de las diferentes culturas sociales y del grado de madurez del sistema de pensiones. No obstante, existe un amplio consenso en que todo sistema de pensiones público ha de ser, en primer lugar, socialmente eficiente, esto es, que tengan un efecto redistributivo y contribuya a erradicar la pobreza en la vejez u otras contingencias. Ello nos remite no solo a la suficiencia o no de las pensiones, también a las dosis de solidaridad social que se espera de todo sistema público. En nuestro país, a pesar de lo establecido en el artículo 50 de la CE², no existe una definición de lo que se entiende por *suficiencia económica* de las pensiones cuya cuantía permita escapar de la línea de pobreza, por más que la discutida metodología de EUROSTAT establezca dicho umbral en el 60 por ciento del ingreso medio disponible en cada Estado miembro.

En segundo lugar, se espera que las cuantías de las pensiones sustituyan de forma apropiada, segura y previsible los ingresos dejados de percibir al finalizar la vida laboral, lo que supone conciliar el objetivo de la solidaridad social con una cierta *equidad individual* propia de todo sistema profesional o contributivo en el cual la cuantía de la pensión está en relación con lo cotizado, concebido como salario diferido. Es precisamente la ausencia de toda solidaridad social en el sistema de capitalización lo que lo distingue, en lo fundamental, de un sistema público basado en el reparto. Este último tiene, además, ventajas técnicas en

² *“Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad...”*

relación con la exigencia de que las cuantías a percibir sean seguras y previsibles, algo reñido con el ajuste casi permanente de las pensiones y el sometimiento de éstas a los requerimientos de la política económica, siempre en el sentido de incrementar la contributividad del sistema. No se trata, en absoluto, de defender una postura inmovilista. Es indiscutible que el sistema de pensiones ha de adecuarse a una realidad social cambiante y a las nuevas necesidades sociales, pero no en detrimento de la necesaria seguridad jurídica en el sistema de pensiones, la cual, además de ser un derecho fundamental e inherente a la funcionalidad de la propia institución de la *seguridad social*, es garantía de legitimidad social del sistema. La seguridad frente a las incertidumbres futuras y los largos periodos de cotización necesarios para conseguir el derecho a una pensión aceptable, se avienen mal con reformas normativas que responden a los quiebros de la coyuntura económica.

En tercer lugar, todo sistema de pensiones de carácter público debe evitar, hasta donde sea posible, la traslación de las desigualdades sociales o del mercado de trabajo a las mismas. El incremento de la flexibilidad y precariedad laborales coloca a los trabajadores peor situados en el mercado de trabajo en peor situación, tanto para acceder como para consolidar sus derechos de pensión. Ello es particularmente evidente en el caso de las mujeres, cuando abandonan o interrumpen su actividad laboral para dedicarse al cuidado de hijos u otras personas dependientes. La compensación de esas desventajas debiera ser una de las prioridades de todo sistema público de pensiones, aunque tal vez la carga que supone para el sistema evitar o reducir el efecto de tales desigualdades no debería recaer sobre las cotizaciones, sino encontrar su financiación a través de la imposición fiscal, como manifestación de la solidaridad general.

En cuarto lugar, y aunque va de suyo, el sistema de pensiones ha de ser económicamente sostenible sin comprometerse en obligaciones que no pueda cumplir en el futuro, percance del que han escapado hasta ahora los sistemas de reparto, no así los de capitalización. Aquí sobre todo entran en juego las opciones políticas sobre la dimensión de los recursos que de forma razonable puedan

destinarse a la financiación de las pensiones -suficiencia financiera- y las formas de obtención de los ingresos necesarios. Señalar un límite asumible de gasto en pensiones para dentro de 30 ó 40 años es un gesto inútil que solo indica una opción política favorable a la contención del gasto. Ni existen herramientas que permitan predecir con precisión para tan largo periodo el peso del colectivo de pensionistas, ni la capacidad futura de la economía para afrontar un mayor gasto ni, sobre todo, la voluntad política que prevalecerá en ese horizonte.

La prioridad que, desde hace años, se está dando al equilibrio financiero de las pensiones en toda Europa, a lo que se añade la deliberada exclusión de un incremento de los ingresos, sea mediante cotizaciones, impuestos u otras fuentes complementarias, lleva necesariamente a que los ajustes se planteen exclusivamente por la vía de los gastos, mediante la reducción de las pensiones futuras y/o el endurecimiento de algunos de los requisitos de acceso. El deterioro de las rentas de los pensionistas que esto supone altera el equilibrio entre las generaciones y agudiza las desigualdades.

La reciente práctica de establecer mecanismos automáticos de equilibrio financiero en varios países europeos, que consiste en trasladar toda la carga del ajuste sobre las prestaciones, especialmente mediante ajustes en la edad de jubilación, supone evitar el debate social y político sobre una cuestión fundamental y añade nuevas incertidumbres, por si no hubiera pocas ya, sobre los derechos futuros de pensión. Aquí no podemos por menos que invocar el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Libro Verde de la Comisión Europea³: *“Son los parlamentos, y no los ordenadores, los que deberían adoptar decisiones tan fundamentales sobre las condiciones de vida”* al referirse a los mecanismos de aumento automático de la edad de jubilación en función del aumento de la esperanza de vida o de la evolución demográfica.

Por último, el sistema de pensiones públicas ha de ser aceptable y aceptado, esto es, ha de tener legitimidad social. Es evidente que nuestro sistema

³ SOC/386 - CESE 72/2011

sigue gozando de una amplia aceptación social, por más que sus cuantías sigan percibiéndose como insuficientes por parte de la población. Las arremetidas contra la viabilidad del sistema público de pensiones no se justifican cuando, como es el caso, proceden de sectores interesados. Ante ellas, se requieren respuestas mucho más congruentes por parte de quienes, ante la incertidumbre creciente, tienen la responsabilidad de garantizar un nivel de vida digno a los pensionistas. Es imperativo ofrecer una mayor clarificación sobre el modelo de pensiones que se pretende para el futuro, prefijando de forma sencilla y comprensible la dosis de protección pública a garantizar y la naturaleza y el papel de los sistemas privados en la complementación de las pensiones públicas.

El ataque al sistema público de pensiones en España, a pesar de ser uno de los mejor gestionados y más saneados de Europa, tiene un contenido esencialmente ideológico y, como tal, genera un debate cuyos planteamientos y argumentación están sesgados. En un país como España que goza de un nivel de vida medio entre los más altos del mundo, el único problema real que plantean las pensiones es el del reparto de la riqueza, sobre todo si, de acuerdo con las previsiones oficiales, seguiremos contemplando un escenario de crecimiento económico para el futuro que, tras el actual periodo de grave crisis, todos deseamos se produzca lo más pronto posible.

En los capítulos que siguen, varios expertos en diferentes ámbitos de la protección social analizan estos y otros problemas relacionados con el sistema de pensiones desde una perspectiva que, sin duda alguna, estimulará el debate, dados los diferentes puntos de vista e, incluso discrepancias, en aspectos fundamentales.

PRIMERA PARTE

LOS RETOS ACTUALES DE LOS SISTEMAS
DE PENSIONES: EL MARCO SOCIOECONÓMICO

Demografía y pensiones

Juan Antonio Fernández Cordón
Demógrafo y Economista
Consejero del CES de España

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos tiempos, más de un político o economista ha pronunciado la frase "a problema demográfico, solución demográfica", o su equivalente, a propósito de las siempre controvertidas reformas de las pensiones que se han planteado recientemente en varios países de Europa. Una afirmación tajante, fundamentada en proyecciones de la población a cuarenta o cincuenta años vista que desvelan un creciente envejecimiento demográfico. El aumento del número de personas mayores de 65 años y de su peso en la población total aparece como una moderna plaga de Egipto, dotada del potencial de acabar con los sistemas de pensiones públicos y, en general, con todo el sistema de protección social. Es un diagnóstico de apariencia simple, que ha calado en la opinión pública y que justifica las propuestas de reformas destinadas a contrarrestar la evolución hacia el desastre, mediante el recorte de las pensiones futuras. Una visión demográfica simplista juega aquí un papel esencial de justificación, sin que casi nadie sienta la necesidad de analizar y explicar con detalle los mecanismos por los cuales el futuro demográfico podría arruinar la protección social. Por otra parte, esta lógica aparente se ve reforzada por el hecho de que las soluciones también tienen que ver con la demografía. Presentado el problema como la posibilidad, o certeza si no se toman medidas, de una quiebra del sistema, la solución solo podría venir o bien de un aumento de los ingresos o de una disminución de los gastos, objetivos que se pueden alcanzar por distintas vías. Sin embargo, las propuestas de reforma se centran en medidas cuya justificación no se basa en el ahorro que permiten o en los mayores ingresos que procuran, sino en argumentos demográficos (retrasar la

jubilación porque aumenta la esperanza de vida) o de aparente justicia (adaptar la pensión a lo realmente contribuido). Los ingresos ni se mencionan y se transmite la idea de que es necesario corregir un sistema mal adaptado a los cambios demográficos. De esta manera, además de reducir por otras vías los costes salariales que van a las pensiones, se socava la confianza en el sistema de reparto y se aprueban reformas que aumentan la contributividad y disminuyen la solidaridad, acercando el sistema público a un modelo dotado de la lógica de la capitalización, en el que cada individuo se enfrenta solo a los riesgos demográficos, económicos y financieros. Un sistema que ha mostrado su ineficacia allí donde se ha implantado y su capacidad de crear desigualdad y pobreza.

No hay duda de que es necesario clarificar la relación de la demografía con los sistemas de pensiones y analizar con detalle de qué manera la evolución demográfica futura puede incidir en ellos. Para ello, lo primero es plantear con claridad las funciones que debe desempeñar un sistema de pensiones que se inscribe necesariamente en la organización social de la solidaridad intergeneracional. Desde ese punto de vista, el sistema público de reparto responde de manera adecuada al problema de asegurar en un momento dado la suficiencia económica de las personas mayores que, antes de llegar a esas edades, contribuyeron al sostenimiento del tiempo de niñez y juventud de las generaciones más jóvenes y a la época de vejez de las generaciones más antiguas que ellos. Analizar el sistema de reparto con los conceptos y la lógica de un sistema de capitalización es una mala práctica, hoy muy extendida, que es urgente reconsiderar porque supone una importante victoria ideológica de los enemigos de lo público.

Desde un punto de vista más inmediato, el anuncio de la quiebra del sistema basado en la evolución proyectada del llamado «ratio de dependencia» (número de personas de 65 o más por cada persona de 20-64 años) debe acompañarse de la explicitación de los mecanismos que sustentan esta relación causal, que hace intervenir necesariamente el mercado de trabajo. La evolución demográfica futura,

tanto el número de habitantes, como la estructura por edades o los ratios de dependencia, no puede ser considerada como una variable autónoma sino que depende, en alguna medida, de la evolución económica.

Finalmente, las proyecciones de gasto en pensiones olvidan que si el porcentaje del PIB dedicado a este capítulo no sigue la progresión del porcentaje de población jubilada, el empobrecimiento de los pensionistas se acompañará de un enriquecimiento añadido de los no jubilados. En realidad, esta es la gran cuestión que plantean las reformas recientes: la alteración de las reglas actuales del reparto de la riqueza. Todo indica que se empobrecerán los futuros pensionistas pero ¿quién se beneficiará del nuevo reparto?

El texto que sigue se sitúa en el marco que se acaba de esbozar. En una primera parte, se analizan la relación entre lo individual y lo colectivo que está en la base de cualquier sistema de protección de la vejez y la base demográfica de esta relación, destacando el impacto de la evolución de la mortalidad y de la fecundidad. En segundo lugar, se enumeran algunas características de la situación demográfica actual de España y de las tendencias futuras, como elementos determinantes de la evolución de las pensiones en particular. Se exponen también los resultados de la proyección más reciente del INE y los que provienen de una proyección, realizada por el autor, que integra el mercado de trabajo. Finalmente se ofrece un breve comentario centrado en la reforma del sistema de pensiones aprobada como Ley en agosto 2011⁴, que trata de los aspectos más directamente relacionados con la demografía.

1.1 Bases demográficas de los sistemas de pensiones

La asociación entre pensiones y demografía es hoy tan frecuente como simplista. Por lo general, se reduce a la perspectiva de un envejecimiento de la

⁴ Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de seguridad social (BOE del 2)

población, al que se responsabiliza de la futura quiebra del sistema, solo evitable mediante el recorte de las pensiones futuras. Y se recortan. Sin embargo, esta relación es mucho más profunda y algo más compleja de lo que parece. En la base de los sistemas de pensiones se encuentran variables demográficas fundamentales y son los cambios demográficos y los ritmos con los que estos se producen los que explican, en buena parte, la evolución de los sistemas públicos.

Un sistema público de pensiones, como el que existe en España, cumple dos funciones: instrumenta la solidaridad entre las generaciones, canalizando la transferencia de los activos a los jubilados y registra y cuantifica los derechos futuros de los cotizantes actuales. El análisis que realizan muchos economistas olvida generalmente la primera función (la solidaridad es un concepto que los economistas no manejan con soltura) lo que sitúa al sistema de capitalización, basado en un enfoque longitudinal, como modelo implícito, del que se extraen planteamientos y conceptos no adaptados al modelo de reparto.

Sin embargo, la doble naturaleza de los sistemas públicos de pensiones es la clave de su funcionamiento y de las tensiones a las que están sometidos. La solidaridad intergeneracional que se manifiesta en el pago de pensiones alimentado por contribuciones (cotizaciones) representa un momento de un proceso más general que involucra a tres generaciones sucesivas en una cadena sin fin. Si se toma una generación de referencia, que llamamos EGO, esa generación recibe dos veces, en su niñez de la generación anterior (los "padres" de EGO) y en su vejez de la generación posterior (los "hijos" de EGO). Como contrapartida, EGO contribuye también dos veces: para el sustento de los mayores de la generación anterior y para el de los niños de la generación posterior (Fig. 1). La solidaridad sobre la que se basa el sistema de reparto no implica una dación sin contrapartida, sino que es una forma de organizar la supervivencia en períodos del ciclo vital que el propio individuo no puede, por sí mismo, afrontar. Es imposible

transferir de la edad adulta hacia su propia niñez y extremadamente difícil, en la práctica imposible, de hacerlo hacia la vejez, sin contar con un entorno social⁵.

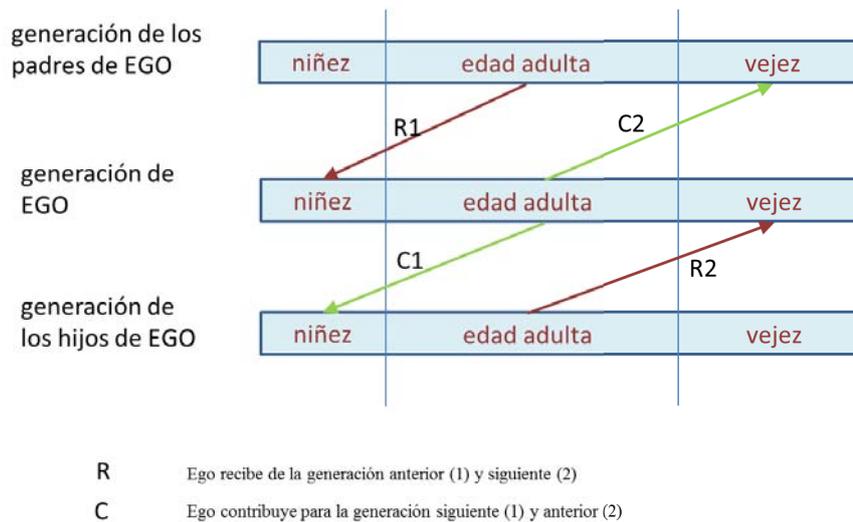
La doble naturaleza de los sistemas públicos de pensiones es la clave de su funcionamiento y de las tensiones a las que están sometidos. En cada momento, el equilibrio entre ingresos y pagos se determina por la ratio entre jubilados y cotizantes existente en ese momento, un concepto transversal. En cuanto al cálculo de los derechos futuros de cada cotizante, se basa en la relación entre el tiempo pasado en situación de cotizante y el tiempo como jubilado: un concepto longitudinal.

Aunque la prestación futura se calcule a partir de las cotizaciones, lo que funda realmente el derecho a recibirla es el juego de las generaciones involucradas en la relación de solidaridad y debe entenderse como derecho de los mayores a una parte del producto, en cada momento. El monto de las pensiones es el resultado de un equilibrio entre lo que es justo y lo que es posible o asumible y forma parte de las opciones políticas relativas al reparto de la riqueza. La referencia a las cotizaciones es necesaria para dotar al sistema de mayor seguridad y previsibilidad y para introducir una cierta proporcionalidad entre el esfuerzo realizado para el sostenimiento de los mayores a través de su cotización y lo que cada individuo puede exigir de los activos cuando le llegue la edad. Lo que muestra que este segundo aspecto es secundario en los sistemas públicos es que se pueden introducir reformas que alteran las reglas que ligan las aportaciones a la pensión, siempre que se cumplan los requisitos de formación de las decisiones políticas que, en nuestro país, exige la aprobación de una Ley.

⁵ Sobre solidaridad intergeneracional existe abundante literatura. Ver, por ejemplo, GOULDNER A.W. (1960), ANTONUCCI, T.C. y JAMES S.J. (1990) y VÉRON J., PENNEC S. y LÉGARÉ J. (2005), MASSON (2005).

Figura 1

ESQUEMA DE LA SOLIDARIDAD ENTRE GENERACIONES



Las bases demográficas de los sistemas de pensiones determinan, en buena medida, las exigencias longitudinales y las transversales, así como la relación entre ellas. La confrontación entre estos dos tipos de exigencias es la que produce tensiones inevitables en el discurrir de los sistemas públicos de reparto.

1.2 La visión longitudinal: la centralidad de la mortalidad

Los sistemas de pensiones deben satisfacer una necesidad básica que cada persona tiene la perspectiva de afrontar al final de su vida: asegurar la supervivencia cuando se alcanza una edad en la que no se puede trabajar por razones físicas o se puede no trabajar, de acuerdo con las reglas sociales imperantes en cada momento. A lo largo del ciclo vital, la capacidad productiva de cada individuo, y su concreción actual como inserción en el mercado laboral, sigue una curva en forma de campana (por ejemplo, Lee y Mason, 2006) creciendo de la juventud hasta un máximo en la edad adulta y decreciendo después para anularse en la vejez. Por el contrario, el consumo es necesario a lo

largo de toda la vida, aunque puede variar algo con la edad. En el ciclo vital de cada individuo existen dos períodos en los que su consumo supera lo que produce, que llamaremos situación de dependencia económica (para distinguirla de la dependencia personal) que son la niñez y la vejez. En los extremos, la contribución a la producción es nula, como por ejemplo en España, debido a la prohibición de trabajar antes de los 16 años. Hasta por lo menos esa edad, los hijos son económicamente dependientes de sus padres pero, en realidad, la educación se prolonga más allá del período obligatorio y la dependencia económica también. La imposibilidad física solo explica una parte pequeña de la dependencia económica en la niñez y la juventud, aproximadamente del nacimiento a los seis años. Son las normas sociales, en el caso anterior para favorecer la educación de todos, las que configuran las edades de entrada en la actividad productiva. Lo mismo ocurre en el otro extremo de la vida, aunque con una variabilidad mayor entre las personas. A medida que se alarga la esperanza de vida, se retrasa la edad a la que las condiciones físicas imponen el abandono de la actividad productiva. Sin embargo, por una serie de razones, entre las que figura la existencia de un sistema de pensiones que sustituye al trabajo como fuente de ingresos, la mayoría de las personas se jubilan a edades en las que todavía son aptas para la actividad productiva. En el sistema actual de pensiones, la edad mínima para poder jubilarse con el 100% de la pensión que corresponda es de 65 años, edad que irá aumentando progresivamente a partir de 2013 hasta alcanzar 67 años en 2027. Aunque solo en la función pública se establece una edad máxima de jubilación (actualmente de 70 años), en la práctica una enorme mayoría de personas se encuentra fuera del mercado de trabajo después de los 65 años. A partir de esta edad, la tasa de actividad disminuye drásticamente (en 2010 era de 5,5% entre 65 y 70 años). La edad es pues, en nuestras sociedades, el condicionante más importante y más inmediato de la distribución del ciclo vital de cada persona entre períodos productivos y períodos de dependencia económica y, en particular, del tiempo pasado en el mercado de trabajo y en jubilación, pero

hoy debe entenderse la edad como una variable instrumental, reflejo de normas sociales.

El ciclo vital es un concepto longitudinal, centrado en los cambios a lo largo de la vida. Una cuestión importante es la ratio entre el número de años dedicados a la producción y el número de años en situación de dependencia económica. Esta relación depende, para cada persona, de la edad de entrada en actividad, de las interrupciones de empleo (paro o inactividad), de la edad de salida definitiva de la actividad (jubilación) y de la edad de fallecimiento. Intervienen, por tanto, la mortalidad por una parte y determinantes sociales y económicos, por otra. Como esta ratio es imposible de calcular a priori para cada individuo, se toma una generación, formada de personas nacidas el mismo año, por tanto sin diferencias de edad, el principal determinante del nivel de mortalidad, y en el que se puede realizar un tratamiento estadístico del riesgo de mortalidad a cada edad. Este tratamiento supone que la mortalidad es homogénea según otros criterios en la generación. Esta última hipótesis no se verifica en la realidad: existen diferencias ligadas, en primer lugar al sexo, las mujeres viven aproximadamente 7 años más que los hombres, pero también a los hábitos de vida (fumador, no fumador por ejemplo) o a la pertenencia a un estrato social (los pobres viven, por término medio, menos que los ricos). Aunque no se tienen en cuenta estas desigualdades en el cálculo de las pensiones, es útil introducir las más significativas socialmente a la hora de valorar los efectos de una reforma del sistema de pensiones, porque ayuda a poner de relieve diferencias en el impacto de los cambios sobre determinados colectivos sociales.

Una persona que, al iniciar su vida activa, se plantea la cuestión de su jubilación, se enfrenta a dos incertidumbres relativas a su supervivencia: la primera que no sabe si llegará a la edad de jubilación (riesgo de muerte prematura) y, si la alcanza, la segunda que no sabe cuánto tiempo vivirá como jubilado (riesgo de vida). En cuanto al riesgo de muerte prematura, no hay ninguna forma de aseguramiento que beneficie al sujeto. Lo único posible es la transmisión de los derechos a otra persona, algo que en el sistema público español

no existe como tal, aunque los derechos derivados de las viudas y de los hijos supervivientes responden a esta situación y, en algunos casos, van más allá. El riesgo de vida, vivir más años que la media en situación de jubilación sí es asegurable: los que viven menos financian el exceso de pensiones pagadas a los que viven más y así funcionan, en principio, los sistemas públicos de pensiones. El peligro en este caso es, por ejemplo, que si los ricos viven más años que los pobres, estos últimos financian parte de las pensiones de los primeros. Habrá que recordar esta cuestión cuando se hable del principio de contributividad.

La lógica individual de la protección de la vejez se basa en la relación entre consumo y producción (trabajo) a lo largo de la vida. La base de los sistemas de protección y, en general, de la sostenibilidad económica, es que lo producido durante el período activo supere el consumo de ese período y que el excedente sirva para cubrir las necesidades de la dependencia, además de permitir amortizar el capital utilizado en el proceso productivo e invertir para aumentar el capital como instrumento de innovación y de crecimiento. De esta manera, a medida que aumentaba la productividad del trabajo se ha ido retrasando la edad de entrada en actividad más allá del período obligatorio, y el alargamiento de la formación alimentaba a su vez el aumento de la productividad. Por otra parte, se ha adelantado la edad de cese de la actividad, permitiendo que los trabajadores puedan disfrutar de tiempo libre en buenas condiciones físicas, una de las formas de usar el excedente de producción tradicionalmente preferidas por la mayoría de los trabajadores.

1.3 La evolución de la mortalidad y sus consecuencias

En el pasado, en épocas anteriores a la transición demográfica (que en España llegan hasta el primer tercio del siglo pasado), debido a la alta mortalidad, sobre todo la infantil y juvenil, la aportación media de capacidad productiva por nacido en cada generación era escasa, puesto que muchos ni siquiera llegaban a la edad adulta. Además, como, a causa de la alta mortalidad, se necesitaban, de promedio, entre 5 y 6 hijos por mujer para asegurar el reemplazo generacional,

aumentaba la importancia de los trabajos estrictamente ligados a la reproducción (trabajo doméstico y cuidados personales), sobre todo teniendo en cuenta la entonces muy baja productividad de esas tareas, y todo ello dificultaba el trabajo de las mujeres fuera del hogar. Si la participación de las mujeres en el mercado laboral es nula o muy pequeña, los nacimientos reproducen de forma separada por un lado a las reproductoras (hijas) y por otro a los productores (hijos). Con la mortalidad de principios del siglo XX en España, cuando la esperanza de vida al nacer era de unos 35 años (INE, 1977), los nacidos vivían, en promedio, en torno a 19 años entre los 20 y los 65 años⁶. Si el 90% de los hombres participa en el mercado laboral y sólo el 10% de las mujeres (sin contar ni el trabajo doméstico ni el realizado en las explotaciones familiares), la contribución media de capacidad productiva al mercado por nacido sería de 9,8 años.

El aumento de la esperanza de vida coincide con la progresiva individualización de la fuerza de trabajo, cuando deja de ser indiferente que ésta se alimente de una sucesión rápida de generaciones que duran poco o de un número menor de generaciones que duran más. La importancia creciente de la formación, antes de la edad activa y en el lugar de trabajo, exige una mayor inversión en los trabajadores, y aumenta el valor propio de los individuos, cada vez menos intercambiables.

La disminución de la mortalidad altera el equilibrio entre las edades, se amplía el promedio de años vividos en actividad, y aumenta la población total y la de adultos en edad de trabajar. Esto significa que se puede mantener la capacidad productiva con menos nacimientos, lo que ocurre, en parte, hacia el final de la primera fase de la transición demográfica. En España, con la mortalidad de 1970, cuando ha finalizado la primera etapa de disminución de la mortalidad, tomando tasas de empleo próximas a las del ejemplo anterior (algo inferiores: 85% los hombres y 10% las mujeres), la contribución media a la actividad de mercado es

⁶ Cálculos basados en la población estacionaria asociada a la tabla de mortalidad de la población española de 1900.

de 19,6 años por nacido, más del doble de lo que era con la mortalidad de 1900 (Cuadro 1).

Por otra parte, la propia transformación del modelo reproductivo hacia una situación de mayor rendimiento (es decir con necesidad de un menor número de nacimientos) incide en el grado de participación de las mujeres en la actividad. De la misma manera que no es imaginable una situación duradera de alta fecundidad y baja mortalidad, no es pensable que una situación de baja fecundidad sea compatible con el apartamiento de las mujeres del mundo laboral.

El incremento del grado de participación de la población en la producción social, como consecuencia de la incorporación masiva de las mujeres al trabajo, que tiene múltiples determinantes, se produce cuando las tareas de reproducción, en las que estaban confinadas, exigen menos tiempo de trabajo, a la vez por la reducción de los nacimientos, el aumento de productividad del trabajo doméstico y la socialización de parte de las tareas de criar a los niños (escuela, medicina, etc...). Esta incorporación al mundo del trabajo tiene consecuencias similares a las de la reducción de la mortalidad: son necesarios menos nacimientos por unidad de capacidad productiva. Pero existe entre ellos una diferencia importante: cuando aumenta la participación de las mujeres, es posible aumentar la capacidad productiva sin aumento de la población, o puede mantenerse la capacidad productiva a pesar de una disminución de la población. Con los datos de la tabla de mortalidad más reciente (2008), y admitiendo tasas de empleo acordes con la evolución observada (80% los hombres y 60% las mujeres), la capacidad productiva por nacido sube a 30,1 años, un 53% más que con el ejemplo de 1970.

Todo indica que en el futuro, la esperanza de vida seguirá aumentando. Con la mortalidad proyectada por el INE para 2048, y tomando tasas de empleo más igualadas entre hombres y mujeres (respectivamente 80% y 70%, dentro de los objetivos 2020 de la Unión Europea), la contribución media por nacido a la capacidad productiva sería de 33,4 años, algo superior a la que se deduce del cálculo anterior basado en la mortalidad actual (ver en el Cuadro anexo los resultados y el cálculo detallado).

En el Cuadro 1 se presenta la distribución del tiempo de vida en una generación según el nivel de mortalidad. Estos datos corresponden a lo que se observaría, en cada caso, en una población estacionaria con el nivel de mortalidad constante indicado. Una población estacionaria es aquella en la que el número de nacimientos, que se supone constante, compensa exactamente el número de fallecidos, también constante. Este caso no se observa en la realidad pero constituye un modelo eficaz para evaluar las consecuencias del mantenimiento de niveles dados de fecundidad y mortalidad, en particular sobre la estructura por edades, y un instrumento adecuado para analizar los aspectos longitudinales.

Cuadro 1 **Años productivos y ratios de dependencia en las generaciones según nivel de mortalidad**

| Nivel de mortalidad (Esp de vida al nacer de ambos sexos) | Años productivos (20-64) por nacido | Ratios de dependencia* | | | |
|---|--|---|-------|-------|--------|
| | | (en % de la población estacionaria que corresponda) | | | |
| | | RDDM | RDDT | RDEM | RDET |
| 34,8 años (1900) | 9,8 | 11,3% | 75,1% | 22,3% | 244,8% |
| 72,3 años (1970) | 19,6 | 21,9% | 69,0% | 45,1% | 247,8% |
| 81,2 años (2008) | 30,1 | 27,4% | 73,1% | 38,7% | 144,6% |
| 87,0 años (2048) | 33,0 | 30,3% | 75,0% | 39,8% | 130,0% |

RDDM: ratio de dependencia demográfica de mayores (65+/20-64)

RDDT: ratio de dependencia demográfica total (0-19+65+/20-64)

RDEM: ratio de dependencia económica de mayores (65+/Ocupados)

RDET: ratio de dependencia económica total (No ocupados/Ocupados)

Notas: 1) las ratios están calculados con los años vividos por una generación en los diferentes grupos de edades o estado, lo que corresponde a un número de personas en la población estacionaria

2) los años productivos están calculados con las tasas de empleo siguientes:

Hombres: 1900: 90%, 1970: 85%, 2008: 80%, 2048: 80%

Mujeres: 1900: 10%, 1970: 10%, 2008: 60%, 2048: 70%

Fuente: elaboración propia con datos INE (varios años) e INE-Proyección 2009 (www.ine.es)

Lo que muestra el Cuadro 1 es que la progresión de la esperanza de vida, que se ha más que duplicado entre 1900 y 1970, ha seguido aumentando a buen ritmo hasta nuestras días y se prevé que siga aumentando en los próximos cuarenta años. Aplicando estos datos a una generación, las consecuencias son que

el porcentaje de años vividos en promedio por encima de los 65, con relación a los vividos entre 20 y 65 (columna RDDM) aumenta hasta casi multiplicarse por tres entre 1900 y 2048 (de 11,3% a 30,3%). Se trata del envejecimiento de la población que resulta de la disminución de la mortalidad, un rasgo que forma parte del cambio de modelo reproductivo aunque la fecundidad asegure el nivel de reemplazo. Tomando todos los dependientes en razón de la edad, lo que incluye, junto a las personas mayores, a los jóvenes de menos de 20 años (columna RDDT), el peso de estas edades sobre las edades activas se mantiene prácticamente constante, entre 70 y 75%. Este dato, que puede sorprender, se explica porque la menor mortalidad hace que llegue un porcentaje creciente de los nacidos a los 20 años y que aumente el número de años vividos por el conjunto entre 20 y 65 años.

Si las ratios de dependencia se calculan sobre los ocupados interviene, junto al cambio de la mortalidad, el cambio en el grado de participación en el mercado de trabajo. Se han establecido las siguientes hipótesis que aproximan los valores correspondientes a cada época:

Porcentaje de años vividos en situación de ocupado sobre los años vividos entre 20 y 65 años*

| nivel mortalidad | hombres | mujeres |
|------------------|---------|---------|
| ○ 1900 | 90% | 10% |
| ○ 1970 | 85% | 10% |
| ○ 2008 | 80% | 60% |
| ○ 2048 | 80% | 70% |

*Equivalente de una tasa de empleo en transversal

El número de años vividos como ocupado aumenta por la disminución de la mortalidad primero y posteriormente por el aumento de la participación de las mujeres (que en España se inicia hacia la mitad de los ochenta). Como consecuencia de estos dos factores, que están ligados en el proceso de transición

demográfica, la ratio que mide la dependencia económica total (columna RDET del Cuadro 1), medida aquí por la relación entre los años que una generación vive fuera del mercado de trabajo y los que vive integrada en el mercado de trabajo, disminuye sin interrupción a lo largo del tiempo (de 244% con la mortalidad de 1900 a 144% con la mortalidad de 2008) y, de acuerdo con la proyección utilizada, seguirá disminuyendo, a un ritmo menor, en el futuro. Incluso si limitamos la dependencia a los mayores (RDEM) la ratio disminuye cuando la mortalidad pasa del nivel de 1970 al de 2008 y se prevé que aumente muy moderadamente cuando se eleve la esperanza de vida hasta el nivel de 2048.

El cambio demográfico más importante, la caída de la mortalidad a lo largo del siglo XX, ha afectado profundamente las bases de los sistemas de protección social: las generaciones viven más años en edades de jubilación pero, al desaparecer el despilfarro que supone la mortalidad prematura, un número creciente de personas llegan a la edad de producir y se mantienen en ella más tiempo, lo que incrementa la capacidad productiva de cada generación y su capacidad para atender a un mayor peso de los años vividos como dependientes. Por otra parte, la mayor eficacia del modelo reproductivo, que necesita menos nacimientos porque sobrevive una mayor proporción de ellos, es uno de los factores importantes que facilita la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo que dejan de ser dependientes y pasan a contar como sostén de los dependientes.

El resultado es que, a pesar del envejecimiento, que en nuestro ejemplo triplica el peso de las edades por encima de 65 años entre los niveles de mortalidad de 1900 y de 2048, la carga de la dependencia con relación a la capacidad productiva ha disminuido considerablemente en las generaciones españolas desde principios del siglo XX. Incluso en el período futuro, de aquí a 2048, esta ratio seguirá disminuyendo ligeramente, utilizando los datos de la última proyección de población del INE.

1.4 El efecto de la transición demográfica sobre el equilibrio del sistema de pensiones. Tiempos y ritmos de la transición demográfica

Los efectos de la disminución de la mortalidad en las sucesivas generaciones evidencian un claro proceso de envejecimiento demográfico en las generaciones debido al aumento de la esperanza de vida, con independencia del nivel de fecundidad (enfoque longitudinal). Sin embargo, la manifestación de ese envejecimiento en la población y su estructura por edades en un momento determinado del tiempo (enfoque transversal) depende de la evolución de la natalidad y, dentro del proceso de transición demográfica que han conocido los países desarrollados, entre ellos España, de los tiempos y del ritmo de descenso de la fecundidad con relación al descenso de la mortalidad.

El cambio demográfico empieza por la disminución de la mortalidad infantil y juvenil, que añade años de vida de jóvenes que, con el tiempo, se hacen adultos en edad de trabajar. Mientras tanto, el número de personas mayores no aumenta de la misma manera, porque no se benefician todavía de los progresos de la mortalidad. El resultado es una ratio muy favorable entre adultos y mayores. La carga total de dependientes disminuirá incluso más cuando se inicie la disminución de la fecundidad, inducida por la menor mortalidad infantil, sin que aumente la población mayor. Esta situación en la que la carga de dependientes disminuye o aumenta a un ritmo menor que la población en edad de producir ha sido detectada y analizada por algunos economistas que han acuñado el término de “dividendo demográfico” para expresar la ventaja que supone para el crecimiento económico (Lee y Mason, 2006). Desde el punto de vista de las pensiones, durante ese período, la cotización basada en el sistema de reparto (lógica transversal) es inferior al ahorro que tendría que realizar cada productor para cubrir la ratio entre sus futuros años de jubilado y los años de producción (lógica longitudinal), una ratio que depende solo de la mortalidad. Esta diferencia es una parte del dividendo demográfico y contribuye, por tanto, al crecimiento económico. Cuando estas personas lleguen a la jubilación, se considerará que su cotización es insuficiente si la pensión se basa en su contribución a lo largo de la

vida laboral (total o parcialmente). Su derecho a una parte del crecimiento económico que ha contribuido a generar no figura en ninguna parte. Sin embargo, el sistema público de reparto permite resolver esta situación, al desligar la prestación de la cotización efectiva, al menos parcialmente, provocando una redistribución de la riqueza a favor del pensionista, basada en su contribución al crecimiento del PIB por la parte no cotizada.

La segunda etapa de la transición se produce cuando la fecundidad ha descendido hasta niveles próximos al nivel de reemplazo y que también otros factores económicos, políticos y de mentalidad favorecen la entrada y la permanencia de las mujeres en el mercado laboral.

En esta etapa, la intensidad de la participación de la población en la actividad de mercado aumenta considerablemente, sin que la proporción de mayores haya todavía alcanzado el nivel que se deriva de la esperanza de vida y con una fecundidad en baja. En 2008, el porcentaje de personas de 65 o más años era de 17%, cuando el valor correspondiente a la tabla de mortalidad de ese año está en algo más del 21% (valor a largo plazo en una situación de crecimiento cero).

Desde 1985 hasta la llegada de la crisis, se ha vivido en España un período de gran incremento de la creación de riqueza, impulsado por el aumento de la participación, a la vez que disminuía la carga de dependientes (niños y adultos no ocupados) esto sin tener en cuenta las ganancias de productividad. Durante este tiempo, mientras aumenta el porcentaje de asalariados en la población, disminuye la parte del PIB que se llevan los asalariados, o, lo que es lo mismo, una parte muy substancial del incremento del PIB ha ido a parar a los no asalariados. Una de las causas es que, en buena parte, la mayor intensidad de la participación se traduce por un aumento de las parejas y las familias con dos perceptores de ingresos del trabajo. Los salarios se han ido adaptando a esta nueva realidad haciendo que dos sueldos sean necesarios para vivir, generando también nuevas desigualdades entre asalariados. Los jóvenes han sido los más perjudicados y, en muchos casos, necesitan la ayuda de los padres, menos afectados por su mayor

antigüedad laboral. Aumenta igualmente la vulnerabilidad de los que viven sin pareja, solos o con hijos. La bajada de los costes salariales en el conjunto de la economía se ha apoyado también en la gran presencia de inmigrantes en el mercado de trabajo que, además de ocupar puestos de baja cualificación, estaban peor pagados. Por otra parte, hay que añadir a estos efectos directos sobre los salarios, la explosión de los precios de la vivienda (“un sueldo para la hipoteca y otro para vivir”, dicen muchas jóvenes parejas) y los nuevos usos de consumo. Debido a su importancia, sería deseable investigar con más detalle los mecanismos de distribución y redistribución de la renta en España entre 1985 y 2006, incluyendo algunos aspectos del consumo.

Llegamos al momento actual en el que, por un lado, alcanzan la edad de jubilación las generaciones numerosas que además se han beneficiado de lleno de la bajada de la mortalidad y, por otro lado, los avances de la longevidad se concentran ahora en los más mayores, aumentando los años vividos como receptor de una pensión. Lo que, en tiempos anteriores, era un “dividendo demográfico” se convertirá en los próximos años en su anverso, un “impuesto demográfico”. El porcentaje de mayores de 65 años superará el que corresponde al nivel de mortalidad actual y futura, llegando a 32% de la población total, cuando el nivel de equilibrio a largo plazo es algo inferior a 27%.

Lo que se deduce del análisis anterior es que la traslación al ámbito de lo transversal de la evolución de las variables fundamentales de la demografía hace aparecer desajustes temporales entre la dimensión longitudinal y la transversal. En el ámbito de las generaciones, dimensión fundamental que condiciona a largo plazo todo lo demás, el cambio demográfico produce un envejecimiento de la población a la vez que provoca, o hace posible, una expansión de la capacidad productiva, que se traduce porque el peso de los dependientes con relación a los ocupados baja con la mortalidad de la primera mitad del siglo pasado y se mantiene casi constante, o en ligero descenso, desde entonces y seguirá así con el nivel de la mortalidad proyectada para la mitad de este siglo.

Los problemas aparecen cuando los tiempos de la transición demográfica se manifiestan por desajustes entre las ratios definidas en las generaciones y sus equivalentes transversales. Un sistema de capitalización generalizado, necesariamente basado en la dimensión generacional, que mantuviera los niveles actuales de las pensiones, hubiera tenido, desde los años setenta hasta hoy, un coste más elevado de cotización. En la medida en que la cotización, tanto la que se carga al trabajador como la que desembolsa el empresario, es un elemento de coste salarial, se considera preferible adoptar un sistema de reparto en ese momento y durante mucho tiempo no se planteó el sistema de capitalización como alternativa. A partir de ahora, cuando se invierte la situación y empiezan a jubilarse los abundantes trabajadores que cotizaron en aquellos años, interesa más al cotizante no beneficiario directo (la empresa) apoyarse en un sistema de capitalización, lo que implica que se elimine, o que se adelgace lo más posible, la deuda implícita contraída con los cotizantes anteriores, mediante las oportunas reformas.

1.5 Los sistemas de capitalización y reparto desde el punto de vista demográfico

Cualquiera que sea el sistema que sirve de soporte, la pensión del jubilado se detrae de la riqueza creada en el momento de su percepción y del consumo que permite. El derecho del jubilado a percibir esa parte del producto de los activos se sustenta, en el caso de los sistemas públicos de reparto, en el compromiso del Estado como instrumento de la solidaridad intergeneracional. En los sistemas de capitalización, ese derecho se sustenta en la propiedad de activos financieros. En el primer caso, la materialización del compromiso depende de la capacidad del Estado y de la importancia política que se atribuya al pago de las pensiones y al mantenimiento o la progresión del nivel de vida de los mayores. En cuanto a los activos financieros, su valor es el que le otorga el mercado en el momento de transformarlos en bienes y servicios. La preferencia por uno o por otro, desde este punto de vista, dependerá sobre todo de la confianza que inspiran respectivamente

los mercados y el Estado y de la estabilidad que ofrecen. La crisis en la que nos encontramos todavía inmersos ha mostrado que los mercados pueden hundirse, que grandes instituciones financieras pueden quebrar y que los derechos de los que habían confiado en los mercados no estaban suficientemente protegidos. Muchos jubilados que confiaron en la capitalización, especialmente en Estados Unidos donde es la única modalidad disponible, han visto sus pensiones o sus expectativas de pensión muy mermadas. El Estado, que no ha dejado de pagar las pensiones tal como estaba previsto, ha resultado ser, en esta crisis, el recurso más firme, al que incluso han debido acudir las instituciones financieras para sobrevivir a los efectos negativos de la especulación anterior. En un sistema público, respaldado por el funcionamiento de toda la economía, la referencia para la progresión de las pensiones o, al menos, para el mantenimiento de su poder adquisitivo, es el crecimiento anual del PIB, en el supuesto de un reparto adecuado de la riqueza. Por el contrario, los rendimientos de los fondos privados, invertidos según criterio de sus gestores, están sometidos a un riesgo mayor y, de hecho, han sido sistemáticamente inferiores al crecimiento del PIB desde que existen en España.

Lo que en los sistemas públicos de reparto no es más que un elemento accesorio, la relación entre cotizaciones y prestaciones, representa el fundamento único del sistema de capitalización. En este último sistema, desaparece la idea de solidaridad intergeneracional y se concibe como una forma de ahorro que solo estará disponible en el momento de la jubilación. Lo que, en España, lo distingue de otras formas de ahorro es su ausencia de liquidez y las deducciones de impuesto a las que da derecho que se han limitado recientemente a un simple retraso del pago del impuesto, al eliminarse la deducción del 40% de la base si se rescata el fondo como capital. Cabe preguntarse si el debilitamiento de la protección fiscal no va a disminuir el atractivo de estos fondos por la ausencia de liquidez y su escaso rendimiento.

En un sistema de reparto, todos los riesgos están asumidos, en principio, por el Estado y el sistema es sostenible siempre que los ingresos sigan los cambios de

la ratio longitudinal entre tiempo de trabajo y tiempo de jubilación. Esta ratio es actualmente creciente debido a la disminución de la mortalidad después de los 65 años (único factor que altera la ratio), pero ha disminuido hasta ahora porque el aumento de esperanza de vida aumentaba la capacidad productiva. La variabilidad individual de la mortalidad en torno a la media está cubierta de forma automática si el número de personas es elevado. El problema más importante que debe afrontar un sistema de reparto son las variaciones de la estructura por edades causadas por los movimientos de la natalidad, que alejan temporalmente la población real de la población estacionaria correspondiente a su nivel de mortalidad. La dificultad es que estas variaciones, que tienen carácter periódico, solo se compensan a muy largo plazo. La constitución de reservas en los tiempos de excedente no parece una buena solución para el largo plazo (aunque puede serlo para absorber desequilibrios coyunturales de origen económico), por los problemas técnicos que ello supondría y la incertidumbre que introduce sobre el valor de las reservas (concretadas en activos financieros), pero sobre todo porque contradice la esencia del sistema como instrumento de la solidaridad intergeneracional. Como se verá más adelante, la noción de “dividendo demográfico” permite entender cómo las situaciones de excedente de jóvenes alimentan el crecimiento económico y, a nuestro entender, crea un derecho de los cotizantes de ese momento sobre el producto futuro. Es el propio PIB el que actúa como Fondo de Reserva y permite el equilibrio a largo plazo.

Se afirma a veces que los fondos de pensiones privados, basados en el principio de la capitalización, no se ven afectados por los cambios demográficos. Esto no se sostiene, naturalmente, aunque los efectos son distintos.

En primer lugar, para analizar el efecto de los cambios demográficos sobre los fondos de pensiones privados es necesario distinguir el punto de vista del partícipe y el punto de vista del gestor. La lógica de los fondos de pensiones es longitudinal: la pensión que recibirá una persona que participa en uno de ellos depende exclusivamente de lo que haya ahorrado, vía el fondo, a lo largo de su vida. Esto significa que una disminución de la mortalidad posterior a la jubilación

perjudica al beneficiario del fondo ya que, al vivir más tiempo debe estirar su capital y eso adelgaza su pensión mensual. El aseguramiento de este riesgo es posible, pero supone un coste para el partícipe, también a costa de una merma de su pensión. El riesgo de vida afecta también al sistema de reparto, pero la responsabilidad recae en el Estado que debe prever mecanismos para mantener los pagos durante toda la vida del jubilado. El crecimiento de la productividad y del PIB facilita, en principio, un nuevo reparto de la riqueza que permita hacer frente al alargamiento de la vida. El gestor del fondo privado de pensiones no se ve ni afectado ni implicado.

Lo más característico del sistema de reparto, las variaciones de la estructura por edades como consecuencia de las variaciones de la natalidad o de la inmigración, no parece que puedan afectar a los fondos de pensiones. Así es si estos fondos solo juegan un papel complementario, como es el caso actualmente en España. Los activos financieros que poseen los fondos solo representan una parte pequeña del mercado financiero y las variaciones de la oferta y de la demanda no inciden significativamente en la valoración de los activos. Sin embargo, en el supuesto de que el sistema de capitalización fuese el principal o el único, también se vería afectado por las variaciones de la estructura por edades. En un momento en que los jubilados son pocos y muchos los jóvenes, la demanda de estos últimos haría subir el valor de los activos que venden los jubilados para transformarlos en pensión: se produce una transferencia adicional de los jóvenes a los mayores que pueden disfrutar de una pensión mayor de la prevista. Inversamente, cuando abundan los mayores relativamente a los jóvenes, éstos se benefician de precios a la baja en los activos que adquieren y los jubilados tienen que ajustar su pensión a la baja. La gran diferencia es que todo el efecto recae sobre los partícipes del fondo y que se producen efectos perversos que duplican los efectos negativos para una generación: los jóvenes abundantes que compran activos caros serán los viejos abundantes que venden activos baratos, unos años más tarde.

Solo se han considerado aquí los riesgos ligados a los cambios demográficos. Existen otros ligados a la inseguridad de los mercados financieros y a la volatilidad de los activos que suscitan dudas sobre la adecuación de los fondos privados para asegurar la suficiencia económica al final de la vida. Es como si el individuo renunciara a todas las ventajas de organizar la solidaridad de manera que los riesgos estén compartidos y decidiera afrontar solo la incertidumbre de los mercados, de la longevidad e incluso de la generación a la que pertenece. La fuerza de la ideología al servicio de los gestores de fondos (los únicos que con certeza obtienen beneficios de ellos) puede explicar que, a pesar de todo, muchas personas le confíen sus ahorros y que sean subvencionados con fondos públicos. Atrae también la perspectiva de una rentabilidad alta, financiera y fiscal, para el ahorro, que algunas personas pueden ver confirmada, pero que es ilusoria para el conjunto y a largo plazo (el plazo de la jubilación).

No me cabe duda de que todos estos inconvenientes son hoy percibidos por un número creciente de personas y que la idea de sustituir el sistema de reparto por uno de capitalización ha sido abandonada por los que la defendían en España a mediados de los años noventa y no solo a causa de las dificultades de la transición entre los dos sistemas. Sin embargo, el sistema público de pensiones sigue siendo objeto preferente de los ataques por parte de los mismos que abogan por el desarrollo de los fondos privados. El vector de estos ataques es la introducción de dosis crecientes de contributividad en el sistema, es decir primar la lógica longitudinal frente a la lógica transversal de la solidaridad. El proceso avanza, reforma tras reforma, y puede llegar un día en que las diferencias con los sistemas privados sean prácticamente nulas: la pensión sería el equivalente financiero de lo cotizado a lo largo de la vida. Nada impediría, en ese momento, la gestión privada concertada de parte o de la totalidad del sistema público de pensiones. Ante la imposibilidad de sustituir el sistema público por uno privado, parece haberse optado, hasta ahora con éxito, por transformar en privatizable el sistema público.

1.6 Demografía y pensiones: estructura y coyuntura

La demografía trata de la reproducción de la población como elemento, o momento, de un concepto más amplio de reproducción del sistema social. No sorprende, por tanto, que un aspecto tan importante del proceso de continuidad social como las pensiones esté estrechamente ligado a lo demográfico y que los conceptos y métodos de la demografía resulten adecuados para entender los condicionantes estructurales de los sistemas de pensiones, situados aquí en el plano de la evolución del ciclo vital, así como su evolución coyuntural, función de los mecanismos que configuran la población en cada momento. La distinción de estos dos planos va a permitir analizar las condiciones de equilibrio a largo plazo de cualquier sistema que tenga como finalidad asegurar la supervivencia en los períodos no productivos de ese ciclo vital y en particular el de los sistemas de pensiones que buscan asegurar la suficiencia económica en el periodo pos productivo de la vejez.

La evolución demográfica en España ha sido similar a la de otros países próximos culturalmente y en grado de desarrollo económico y social. Se parte de una época antigua, de lindes imprecisas, caracterizada por un alto nivel de mortalidad, de curso errático hecho de años de hambrunas o epidemias o malas cosechas y otros menos crueles, y alto nivel de fecundidad que terminando por compensar la alta mortalidad, en término medio, lleva a un cierto equilibrio, resultado de altos y bajos imprevisibles. Este modelo antiguo es muy ineficiente porque exige que nazcan muchos hijos que la muerte se lleva antes de que puedan aportar algo a la sociedad y condena a las mujeres a ser sobre todo o exclusivamente madres, sin que su potencialidad se pueda desplegar en otras direcciones también socialmente útiles. La llamada transición demográfica es la que lleva de este modelo antiguo e ineficiente a otro modelo en el que la disminución considerable de la mortalidad permite un equilibrio estable con una fecundidad también muy reducida, comparada con la anterior. Se produce, en el ámbito de la reproducción, un considerable incremento de la productividad que suprime muertes inútiles, con su cortejo de dolor y de pérdidas económicas, y

nacimientos no necesarios que liberan a las mujeres. Disminuye el número de vidas efímeras o de incierto futuro que no permitía invertir en formación ni facilitaba el desarrollo de una conciencia individual, dos factores que tanto han contribuido al progreso social y económico. Finalmente, este proceso de modernización demográfica, crea las condiciones objetivas para que las mujeres se liberen de una condición que las mantenía en una situación subalterna que ya ni siquiera se podría justificar por la necesidad.

Los países desarrollados se encuentran ahora en la última fase de este largo proceso cuando, una vez que la mortalidad antes de los cincuenta o sesenta años ha prácticamente desaparecido y la fecundidad se sitúa en torno a valores que permiten el reemplazo de las generaciones, se ha iniciado una transición de género que incluye la adaptación de las formas familiares al nuevo modelo reproductivo.

El desarrollo concreto de la transición demográfica ha sido diferente en cada país. Han variado los tiempos: unos empezaron antes y otros después, en función de su historia y de su capacidad de desarrollo. Han variado los ritmos: partiendo de niveles distintos y avanzando con mayor o menor rapidez en el descenso de la mortalidad y de la fecundidad. Pero no hay muchas diferencias en el punto de llegada. Si comparamos la situación actual con la que existía al inicio de la transición, no cabe duda de que se ha producido un movimiento de convergencia que disminuye la distancia entre los países desarrollados en lo relativo a las variables demográficas. Ciertamente es que si nos acercamos a los parámetros actuales y comparamos los países entre ellos, sin referencia al pasado, se aprecian diferencias, sobre todo en los niveles de fecundidad, que nos parecen importantes y que sin duda lo son, porque reflejan las circunstancias propias de cada uno y porque tienen consecuencias sobre el futuro.

La persistencia en algunos países de muy bajos niveles de fecundidad, entre ellos España, Italia, Alemania y algunos de los recientemente incorporados a la Unión Europea, puede hacer pensar que, tras la transición demográfica, se ha abierto un período de declive demográfico que se caracteriza porque algunos

países no consiguen mantener su población sin un aporte continuado de inmigrantes.

Examinar, aunque sea brevemente, cómo ha sido el proceso de transición en España, cual es la situación actual y en qué dirección puede ir la población futura, contribuye a entender la evolución del sistema de pensiones y los problemas a los que ahora parece que debe enfrentarse.

2. LA EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA, DE LA TRANSICIÓN AL DECLIVE

El enfoque longitudinal adoptado en las páginas que anteceden marca las condiciones de un equilibrio a largo plazo de los sistemas de pensiones. La evolución de la mortalidad y las normas sociales y preferencias políticas que imponen límites de edades a la actividad y reglas de reparto de la riqueza, determinan una relación sostenible entre el tiempo dedicado a la producción (trabajo) y el tiempo de jubilación.

Pero el sistema de pensiones está sometido a la evolución de las variables demográficas en su manifestación transversal. Las variaciones de la estructura por edades a lo largo de los años se mueven en torno a los valores que fija la mortalidad de las generaciones, bajo los efectos de las variaciones de la fecundidad y de los flujos migratorios. Estos movimientos pueden resultar imperceptibles si el análisis demográfico no los pone de manifiesto.

Expondremos brevemente a continuación las características principales de la transición demográfica en España, destacando los factores que explican la evolución de la estructura por edades y sus consecuencias para el sistema público de pensiones. A continuación abordamos con mayor detenimiento la evolución reciente, como preludio a la proyección de los parámetros demográficos futuros para desembocar en algunas consideraciones sobre las ratios de dependencia en el futuro.

2.1 La mortalidad como desencadenante de la transición demográfica

La evolución demográfica reciente y las tendencias futuras son consecuencia de un largo proceso de transición demográfica que ha afectado a todos los países desarrollados en momentos y con ritmos distintos, proceso que se caracteriza por una fuerte disminución de la mortalidad, primero, y de la fecundidad, en una etapa posterior.

Se comprueba hoy que la transición demográfica es un proceso universal, que afecta a todas las poblaciones humanas. La evidencia reciente de la propagación y de la intensificación de la caída de la fecundidad en prácticamente todos los países, incluidos muchos del continente africano y del mundo islámico, considerados hasta ahora como reductos del crecimiento desaforado de la población, viene a confirmar el carácter general de esta evolución, aunque varíen las condiciones concretas en cada sociedad. La mortalidad y la fecundidad disminuyen antes en unos países que en otros, dándose casos de precocidad o de retraso excepcionales, pero el esquema general se mantiene.

En el período reciente, la disminución de la fecundidad se ha acompañado, en los países desarrollados, de importantes cambios que afectan al papel de las mujeres y a la familia, que algunos autores han llamado –segunda transición demográfica” aunque sería más adecuada la expresión –transición de género”. En efecto, estos cambios, van ligados a la permanencia de las mujeres en el mercado de trabajo, a su nuevo papel en la sociedad y a la transformación de la reproducción demográfica, tradicionalmente basada en una clara separación del ámbito de la reproducción (las mujeres, en el seno de las familias) y de la producción (los hombres, en el mercado de trabajo). En realidad, lo que parece constituir la esencia de la transición demográfica, la disminución de las tasas de mortalidad y de fecundidad, no constituye más que la apariencia externa de una profunda transformación de las modalidades sociales de la reproducción.

Un punto de vista muy marcado por la inmediatez nos hace ver en la disminución de la fecundidad el rasgo más característico de la transición. Sin embargo, el verdadero desencadenante del cambio demográfico fue la caída de la

mortalidad, estrechamente ligada al desarrollo de nuevas técnicas productivas y reproductivas que crearon o reforzaron el imperativo de lucha contra la muerte. La caída de la mortalidad tuvo consecuencias directas sobre las estrategias de supervivencia porque redujo el número de nacimientos necesarios para asegurar el mantenimiento de la población, lo que acabó provocando una disminución de la fecundidad, tanto por la menor necesidad de sustituir a un hijo anterior fallecido como por la mayor probabilidad de sobrevivir hasta la edad adulta de los hijos ya habidos.

De esta manera, el alargamiento de la vida media rompe la rigidez de un modelo de reproducción poco eficiente, que exigía muchos nacimientos para asegurar un crecimiento mínimo o el simple mantenimiento de la población. Como consecuencia de los bajos niveles de mortalidad y fecundidad, el modelo reproductivo que surge de la transición demográfica lleva asociado un cambio en la estructura por edades de la población, conocido como envejecimiento demográfico. Aunque la idea de que la caída de la fecundidad es responsable del envejecimiento de la población está muy arraigada, incluso entre los demógrafos, solo es posible atribuirle este papel si se considera que es independiente de la mortalidad, es decir, si se admite que puede mantenerse a largo plazo una situación de alta fecundidad y baja mortalidad.

La historia reciente de los países industrializados y la evolución actual de los países menos desarrollados muestran que esa combinación no es posible: la fecundidad y la mortalidad son dos componentes interrelacionados de un sistema reproductivo. Es cierto que si la fecundidad española se hubiese mantenido constante a lo largo de todo el período de caída de la mortalidad en el nivel de 5,4 hijos por mujer (nivel de equilibrio cuando la esperanza de vida era de 35 años, a principios del siglo XX), la población no habría envejecido *en términos relativos*, pero a costa de un enorme incremento del número de habitantes que hubiera neutralizado en porcentaje el inevitable aumento de personas mayores provocado por las ganancias de esperanza de vida. Cuando se admite el concepto de sistema reproductivo, en el que la disminución de la mortalidad implica necesariamente

que baja la fecundidad, el aumento de la población mayor aparece como un rasgo natural e inevitable de los nuevos tiempos.

Cosa distinta es la persistencia de bajos niveles de fecundidad, inferiores al nivel de reemplazo de las generaciones, que afecta tanto a la capacidad de crecimiento demográfico como a la estructura por edades. En España, la inmigración ha impedido que se manifiesten, de momento, los efectos negativos esta baja fecundidad.

2.2 Los tiempos de la transición demográfica

El cambio demográfico empieza por la disminución de la mortalidad infantil y juvenil, que añade años de vida de jóvenes que, con el tiempo, se hacen adultos con edad de trabajar. Mientras tanto, el número de personas mayores no aumenta de la misma manera, porque las generaciones más antiguas no participan en una reducción de la mortalidad que beneficia a los jóvenes. El resultado es una ratio muy favorable entre adultos y mayores. La carga total de dependientes disminuirá incluso más cuando se inicie la disminución de la fecundidad, inducida por la menor mortalidad infantil, sin que aumente todavía la población mayor. Esta situación en la que la carga de dependientes disminuye o aumenta a un ritmo menor que la población en edad de trabajar ha sido detectada y analizada por algunos economistas que han acuñado el término de “dividendo demográfico” para expresar la ventaja que supone para el crecimiento económico (por ejemplo, Lee y Mason, 2006). Desde el punto de vista de las pensiones, durante ese período, la cotización basada en el sistema de reparto (lógica transversal) es inferior al ahorro que tendría que realizar cada trabajador para cubrir la ratio entre sus futuros años de jubilado y los años de producción, una ratio que depende solo de la mortalidad (lógica longitudinal). La diferencia forma parte del dividendo demográfico y contribuye, por tanto, al crecimiento económico. Cuando estas personas lleguen a la jubilación, puede que su cotización no se considere suficiente si la pensión se basa en su contribución a lo largo de la vida laboral (total o parcialmente) y que el número de jubilaciones aumenta más que el de

cotizantes. Su derecho a una parte del crecimiento económico que han contribuido a generar no figura en ninguna parte. Sin embargo, el sistema público de reparto permite resolver esta situación, al desligar la prestación de la cotización efectiva, al menos parcialmente, con cargo a una redistribución de la riqueza a favor del pensionista, basada en su contribución al crecimiento del PIB en la parte no cotizada.

La segunda etapa de la transición se produce cuando la fecundidad ha descendido hasta niveles próximos al nivel de reemplazo y que los otros factores económicos, políticos y de mentalidad favorecen la entrada y la permanencia de las mujeres en el mercado laboral. En España, este cambio se ha producido más tarde que en muchos otros países del entorno europeo, pero la evolución ha sido rápida. Las tasas de actividad de las mujeres jóvenes son hoy comparables a las que rigen en otros países cercanos pero, por una parte, el cambio no ha afectado a las generaciones más antiguas, por lo que las tasas de actividad de las mujeres de mayor edad son muy inferiores a la de otros países y, por otra parte, los hijos suponen aquí una carga mayor para las madres trabajadoras, por la insuficiencia de apoyo a la conciliación entre trabajo y obligaciones familiares. Si añadimos que el desempleo afecta más a las mujeres, el resultado es una tasa de empleo todavía inferior a la de países como Francia, Reino Unido o, mucho más, del Norte de Europa. La tasa de empleo (porcentaje de ocupadas en la población total de cada grupo de edad y sexo) de las mujeres de 20-64 años era en 2010 del 55,8% tras una disminución a partir del máximo alcanzado en 2008 con 58,3%. La tasa mayor se da entre las mujeres de 25-29 años que, en 2007, alcanzó un máximo de 72%, aunque en 2010 había descendido a 64,1% (inebase, en www.ine.es).

En esta segunda etapa de la transición, la intensidad de la participación de la población en la actividad de mercado aumenta considerablemente, sin que la proporción de mayores haya todavía plenamente alcanzado el nivel que se deriva de la esperanza de vida, y con una fecundidad en baja. En 2008, el porcentaje de

personas de 65 o más años era de 17%, cuando el valor correspondiente a la tabla de mortalidad de ese año se situaba en algo más del 21%.

La situación demográfica ha jugado un papel positivo en el crecimiento económico de España desde los años setenta, por el efecto del “dividendo demográfico” cuando se asocian una capacidad productiva creciente y una carga reducida de los dependientes, debido al todavía escaso peso de los mayores y a la disminución de la fecundidad que se inicia en 1976. Sobre todo desde 1985 hasta la llegada de la crisis, se ha vivido en España un período de gran incremento de la creación de riqueza, impulsado por la llegada de inmigrantes y el aumento de la participación en el mercado laboral, a la vez que seguía reduciéndose la carga de dependientes (niños y adultos no ocupados), a lo que hay que añadir las ganancias de productividad. Pero este impulso, que efectivamente se ha traducido en un importante crecimiento de nuestro PIB per cápita, no ha beneficiado a los salarios, que sirven de soporte a las cotizaciones al sistema de pensiones. Al mismo tiempo que aumentaba la proporción de asalariados en la población, disminuía el porcentaje del PIB que les correspondía (Muñoz de Bustillo, 2009). Una parte muy substancial del crecimiento del PIB ha ido a parar a los no asalariados. El mecanismo por el que esta transferencia de riqueza ha sido posible se asienta, por una parte, en la presencia de numerosos inmigrantes, peor pagados, y por otra parte, en que la mayor intensidad de la participación se traduce en la práctica por un aumento de las parejas y familias con dos perceptores de ingresos del trabajo. Frente a esta nueva realidad, los salarios se han adaptado a la baja, haciendo que dos sueldos sean necesarios para vivir. Los jóvenes han sido los más perjudicados y, en muchos casos, reciben ayuda de los padres, menos afectados por su mayor antigüedad laboral. Como consecuencia, aumenta la vulnerabilidad de los que viven sin pareja, solos o con hijos e incluso de las parejas con un solo perceptor de ingresos. Ha concurrido además al empobrecimiento relativo de los asalariados, la explosión de los precios de la vivienda (“un sueldo para la hipoteca y otro para vivir”, dicen muchas jóvenes parejas) y los nuevos usos de consumo.

Llegamos al momento actual. Desde la irrupción de la crisis financiera y económica, se ha iniciado en España una nueva etapa en nuestra historia demográfica. La crisis cierra una década (1998-2008) en la que se produjo el mayor crecimiento demográfico de la historia, atribuible prácticamente en su totalidad, contando los efectos directos e indirectos, a la llegada de inmigrantes, un fenómeno cuya amplitud nadie había anticipado. Los otros condicionantes de la dinámica demográfica, la fecundidad y la mortalidad, no experimentaron cambios reseñables durante esa década, comportándose de acuerdo con las evoluciones previstas. La población española se benefició de un notable incremento de los nacimientos, algo que no se esperaba antes de 1998, pero su capacidad reproductiva, medida por el nivel de fecundidad, sigue siendo insuficiente para asegurar la sostenibilidad demográfica a largo plazo, en ausencia de una aportación constante e importante de nuevos inmigrantes. La disminución de la mortalidad ha continuado, con ritmos comparables a los de la década inmediatamente anterior sin que se observe ninguna ruptura en la evolución de la esperanza de vida a partir de 1998.

Algunas cifras permiten ilustrar el alcance del fenómeno migratorio durante este período. A 1 de Enero de 1998, residían en España 637.078 extranjeros, el 1,60% de la población y, según el avance del INE, la población extranjera alcanza, a 1/1/2011, 5.730.667, el 12,2% de la población total (inebase, www.ine.es), a pesar de que el saldo migratorio ha sido negativo en el último año.

Aproximadamente 5,5 millones de personas provenientes del extranjero (contando las que adquirieron la nacionalidad española) se fijaron en España durante ese período (inebase, www.ine.es). El impacto de la inmigración sobre la estructura por edades no ha sido tan importante como el que ha tenido sobre el crecimiento de la población, pero ha sido positivo y ha contribuido a retrasar el aumento previsto del envejecimiento demográfico en España. En cuanto al mercado de trabajo, el número de ocupados pasó de 13.632.900 en el primer trimestre de 1998 a un máximo de 20.510.600 en el tercer trimestre de 2007, antes

de que la crisis repercutiera en el empleo. Los inmigrantes representaron un 43,2% de ese salto de casi siete millones.

Otra nueva etapa se inicia en 2009 con el brusco parón de las entradas netas de inmigrantes que caen en ese año a 60.000 personas, seguido de unas salidas netas en torno a 55.000 en 2010.

El modelo de crecimiento demográfico basado en una inmigración elevada y una baja fecundidad, el que ha imperado en España en la década 1998-2008, presenta ventajas a corto plazo, pero no es duradero, como se ha comprobado. En la actualidad, un crecimiento demográfico moderado pero sostenible exigiría un nivel de fecundidad más cercano al que asegura el relevo generacional, siempre contando con una cierta aportación inmigratoria. Este es, en substancia, el futuro que dibujan las últimas proyecciones de población del INE.

La capacidad de crecimiento de la población, en ausencia de inmigración, depende principalmente del curso futuro de la fecundidad y sólo en una medida mucho menor de la mortalidad. En 2009, la fecundidad era en España de 1,4 hijos por mujer, muy similar a la observada en Italia, en Alemania y en algunos países del Este de Europa, y muy inferior a la de algunos países de nuestro entorno, que ya nos superaban en 1998, y en los que ha seguido aumentando hasta prácticamente el nivel de reemplazo generacional, como Francia (2,0) o el Reino Unido (1,9) o los países del Norte de Europa.

A partir de ahora, alcanzan la edad de jubilación las generaciones numerosas que además se han beneficiado plenamente de la bajada de la mortalidad y los avances de la longevidad se concentran ahora casi exclusivamente en los más mayores. La carga de los dependientes mayores aumenta y, lo que en tiempos anteriores era un “dividendo demográfico”, se convertirá en los próximos años en su anverso, una suerte “impuesto demográfico”. El porcentaje de mayores de 65 años superará al que corresponde a la mortalidad actual y futura, llegando a 32% de la población total, cuando el nivel de equilibrio a largo plazo sería algo inferior a 27%.

3. EL FUTURO DEMOGRÁFICO

3.1 Proyecciones demográficas e incertidumbre

Lo que dota a las proyecciones demográficas de una robustez mayor de la que gozan los ejercicios de previsión en otras ramas de la ciencias sociales (muy particularmente en el ámbito de la economía), es que buena parte del futuro está muy determinado por la estructura actual y por la evolución de los determinantes de la dinámica poblacional, dotados de una mayor inercia temporal. Con todo, una proyección de la población no es más que la cuantificación de un escenario basado en el comportamiento futuro estimado de la fecundidad, la mortalidad y las migraciones. Los escenarios no suelen incorporar rupturas de tendencia y se limitan generalmente, de forma más o menos sofisticada, a prolongar el pasado. Así, todas las proyecciones realizadas en España antes de 2000, subestimaban considerablemente la inmigración futura y, por el contrario, la proyección realizada por el INE en 2007, incluía una elevada inmigración neta a partir de esa fecha, sin anticipar que ésta se iba a desplomar a partir del año siguiente. Posteriormente, en 2009, el INE ha difundido unas proyecciones a largo plazo, las actualmente vigentes, que tienen en cuenta la disminución de la inmigración neta y prevén la continuidad de un saldo positivo moderado, durante los próximos cuarenta años. Una vez más, el presente de la proyección se proyecta a cuarenta años vista. Estas últimas proyecciones describen un futuro en el que el ritmo de crecimiento demográfico disminuye de forma abrupta, a pesar del fuerte crecimiento previsto de la esperanza de vida y de un aumento moderado de la fecundidad.

La metodología de las proyecciones que realizan los órganos estadísticos de la Unión Europea difiere poco de uno a otro y existe además una activa y eficaz coordinación técnica entre ellos. Todos recurren al método de los componentes, que consiste en calcular separadamente, para cada año de la proyección, los tres flujos que determinan la dinámica poblacional: los nacimientos, las defunciones y las entradas y salidas de migrantes. Para la estimación de estos flujos utilizan

técnicas de variada dificultad y sofisticación, pero incluso las más sencillas combinan al menos la estructura por sexo y edades de la población con tasas que reflejan el comportamiento medio de los individuos de cada grupo de sexo y edad. El resultado son estimaciones detalladas de la evolución futura de las tasas de fecundidad y de mortalidad, así como de las entradas y salidas de residentes en el territorio, para cada año de la proyección. Partiendo de la población a 1º de Enero del año inicial, se deriva la población a 1º de Enero del año siguiente, añadiendo los nacimientos y los inmigrantes del año (entradas en la población) y sustrayendo las defunciones y los emigrantes (salidas). La población estimada sirve de base para proyectar el siguiente año, en un proceso iterativo que se extiende hasta el último año del horizonte proyectivo. La incertidumbre aumenta a medida que la proyección se aleja del año inicial porque la dificultad de anticipar comportamientos se acrecienta a medida que se alarga el período de proyección. Es el caso de la fecundidad, cuyo curso no ha seguido en el pasado una pauta clara que pueda servir de base firme para anticipar lo que pueda ocurrir en el futuro. En cuanto a la mortalidad, la tendencia es más persistente y, en general, las proyecciones anticipan acertadamente que la esperanza de vida seguirá creciendo. Sin embargo, el ejemplo de algunos países muestra que el crecimiento puede invertirse, caso de Rusia y algunos países del Este de Europa, o ralentizarse, como ocurre en Estados Unidos, por ejemplo. No cabe duda de que tanto la fecundidad como la mortalidad están condicionadas en su evolución por variables sociales y económicas, pero no existen modelos suficientemente robustos y sencillos como para ser integrados en el proceso de elaboración de las proyecciones demográficas. Las técnicas más recientes permiten reducir la incertidumbre afinando el análisis de la fecundidad y de la mortalidad. Peor es el caso de los flujos migratorios, cuya proyección no puede apoyarse ni en series del pasado que, o no existen o son extremadamente fluctuantes, ni en un análisis fino de los comportamientos que habría que realizar en los países de origen, ni en modelos que relacionen los flujos con variables sociales o económicas. En las proyecciones para España más recientes (posteriores a 1980) el único flujo migratorio que

interviene como componente de la variación futura de la población es el de inmigración. La emigración, que fue muy importante en la historia demográfica del siglo XX en España, tiene ahora un efecto residual y no se prevé que esta situación cambie en el futuro⁷. Al no apoyarse sobre una base objetiva para elaborar un modelo de proyección que integre la inmigración, se suele simplemente añadir al crecimiento natural proyectado un número adicional de entradas, cuyo valor se basa en la tendencia reciente y en un análisis, externo al modelo de proyección, de los factores que pueden influir sobre él, tales como la evolución prevista del mercado de trabajo, la situación geográfica, las políticas de inmigración, etc. Los flujos migratorios son unánimemente considerados como la variable más difícil de proyectar y que presenta el mayor grado de incertidumbre. De ahí que sean determinantes para la fiabilidad y la capacidad predictiva de las proyecciones. En la práctica, se comprueba que las proyecciones son sobre todo sensibles a las circunstancias del momento.

En cualquier caso, de las proyecciones existentes se deduce con certeza el cambio demográfico al que se otorga mayor importancia: el envejecimiento creciente de la población, caracterizado por un notable incremento de los efectivos de 65 años o más (que duplicaría en 2049 la cifra de 7,5 millones de 2009) y de su peso en la población total (que estaría en torno al 30% en 2049), así como por la disminución de la población en edad de trabajar (de 29 a 23 millones aproximadamente entre 2009 y 2049).

3.2 El futuro según las proyecciones más recientes del INE (2009)

El envejecimiento de la población que refleja la proyección del INE para los próximos cuarenta años es un rasgo general de las poblaciones de los países desarrollados. Las proyecciones realizadas por Eurostat para el conjunto de países de la Unión Europea muestran evoluciones muy parecidas en todos ellos. En torno

⁷ Sin embargo, en su proyección de 2009, el INE introduce una importante emigración de extranjeros que corresponde a salidas de inmigrados anteriores.

a 2050, la proporción de personas de 65 o más años será prácticamente la misma (aproximadamente 32%) en España, Grecia, Italia y Alemania, por ejemplo, países que se situarán, según los escenarios de Eurostat, algo por encima de la media de los 27 países. Para Francia, un país que ha conseguido mantener ininterrumpidamente desde la mitad del siglo XX un nivel de fecundidad y un flujo inmigratorio que aseguran el reemplazo generacional, Eurostat anticipa un porcentaje de mayores de 26%, inferior a la media europea, próximo al nivel de equilibrio que en España sólo se alcanzaría hacia finales del siglo actual, si se mantienen los parámetros de la proyección del INE.

Esta concordancia de los destinos en la Unión Europea resulta, en buena parte, de la similitud de la historia demográfica de los países miembros, en particular de los países que constituyen el núcleo previo a la ampliación de la UE (la Europa de los 12 o de los 15). El nivel de la fecundidad, la evolución de la esperanza de vida, la estructura por edades actual de la población y las expectativas de flujos migratorios condicionan un futuro demográfico que sigue la misma senda en la mayoría de los países, aunque con algunas diferencias.

En lo relativo a la fecundidad, la proyección del INE prolonga la recuperación de la fecundidad observada desde 1999 y plantea que alcanzará 1,71 hijos por mujer en 2048. A pesar de que el nivel proyectado para 2048 no asegura por sí solo el reemplazo generacional (es decir la garantía de un crecimiento cero a largo plazo), podría tratarse incluso de una hipótesis optimista puesto que en 2009, último dato conocido, la fecundidad ha vuelto a disminuir en España.

Para la mortalidad, el INE prevé que la esperanza de vida siga aumentando a un ritmo comparable al de los últimos años, con lo que la de los hombres pasaría de 78 años en 2008 a 84,3 años en 2048 y la de mujeres de 84,4 a 89,9 años en las mismas fechas. El incremento previsto de la esperanza de vida a los 65 años es, proporcionalmente, mucho mayor. De 17,8 años para los hombres y 21,8 para las mujeres en 2008, pasaríamos a 21,9 y 26,2 años, respectivamente, en 2048. En los próximos cuarenta años, la esperanza de vida al nacer de los hombres subiría un 8,1% y un 6,5% en el caso de las mujeres, mientras que la esperanza de vida a los

65 años aumentaría respectivamente el 19,9% y el 22,9%. En la etapa actual de la transición de la mortalidad, prácticamente todo el aumento de longevidad se concentra en los últimos años de la vida.

En lo que respecta a los flujos migratorios, la novedad importante en las últimas proyecciones del INE es el escenario de escaso saldo migratorio positivo (inmigración neta), si se compara con las cifras de los últimos años, con una media algo inferior a 67.000 entradas netas entre 2009 y 2048. Este flujo neto es el resultado de entradas relativamente abultadas (una media anual de 397.000) y de un número elevado de salidas (330.000). En este caso, como con la fecundidad, la evolución más reciente se aparta de la proyección, puesto que el saldo migratorio fue negativo en 2010.

El resultado de los escenarios anteriores es que la población seguirá creciendo en España hasta el año 2048 en el que alcanzará un máximo de prácticamente 48 millones de habitantes. Esta evolución supone un brusco cambio de tendencia con relación al fuerte crecimiento observado en los diez años anteriores. Además, si se prolonga la proyección más allá de 2049, manteniendo constantes los parámetros del último año (2048), la población disminuye, con algunas oscilaciones, hasta alcanzar un nivel estable en torno a 45 millones en el muy largo plazo (2100 en adelante). El ejercicio de prolongar la proyección hasta un horizonte tan lejano no tiene, evidentemente, ningún valor predictivo. Es simplemente una manera de mostrar que los parámetros demográficos actuales y previstos conducen a un nivel de equilibrio que se sitúa por debajo del número actual de habitantes.

Pero el resultado que resulta más interesante para encarar el futuro de las pensiones reside en los cambios proyectados de la estructura por edades. La historia demográfica tiene, como se sabe, consecuencias a muy largo plazo. Así, el aumento de la población de 65 o más años previsto para los próximos años, se producirá, sobre todo, porque van a llegar a edad de jubilación generaciones muy nutridas nacidas a partir de 1945. Se trata de la consecuencia a largo plazo de la alta natalidad que imperó en España desde la mitad de los años cuarenta hasta el

año 1976. Las generaciones nacidas entre 1945 y 1950, unos 600.000 cada año, se jubilan entre 2010 y 2015 (sin contar las prejubilaciones). El número de nacidos entre 1950 y 1964 aumentó de 600 a 700 mil al año, que se jubilarán entre 2015 y 2031 y, de 1965 y 1976 nacieron en torno a 700 mil personas cada año, que se jubilarán hacia 2030-2043. A partir de 1976 se produjo una caída rápida del número de nacimientos hasta 360 mil en 1996. Con la llegada de estas generaciones a la edad de jubilación en 2041 se irá reduciendo el envejecimiento de la población hasta un mínimo en 2062, cuando aparecerán las generaciones correspondientes a la recuperación de la fecundidad posterior a 1996, que sitúa el número de nacimientos en torno a 500.000 anuales (100.000 menos que 50 años antes)⁸.

Lo esencial es que el envejecimiento de la población, medido por la proporción de personas de 65 o más años en la población total, va a seguir aumentando, como lo viene haciendo desde hace décadas y especialmente desde 1975, salvo un leve estancamiento entre 2002 y 2009 provocado por el flujo masivo de inmigrantes a partir de 1998. El porcentaje de personas mayores ha pasado de 10,5% en 1975 a 16,7% en 2009 y la proyección del INE de 2009 anticipa que llegará a 31,9% en 2048. De la misma manera que ocurre con la población total, este nivel no se mantiene si se prolonga la proyección a largo plazo: el porcentaje de 65 o más disminuirá a partir de 2051 hasta un valor estable en torno a 26,8%. El aumento previsto de la proporción de personas mayores se acompañará, según la proyección, de una disminución del número y de la proporción de adultos en edad de trabajar, entre 16 y 65 años, que pasaría de 67,7% en 2009 a 52,7% en 2049. En cuanto a la población de jóvenes menores de 16 años, que representa el 17% en 2009, disminuye ligeramente y acaba prácticamente constante, en torno a 15%. A más largo plazo estas proporciones tienden a estabilizarse (en el supuesto de que se mantengan los parámetros del año

⁸ El aumento de la edad de jubilación a 67 años no modifica los efectos futuros de la evolución de los nacimientos, solo los retrasa dos años, salvo en el período de transición de 2013 a 2027.

2048) en torno a 18% de jóvenes de 0-15 años y 55% de personas de 16-64 años, por encima de lo previsto para 2049.

3.3 ¿Es la demografía una variable exógena?

El principal argumento para deducir el efecto negativo de la evolución demográfica sobre el sistema de pensiones es que las proyecciones indican un fuerte aumento de la tasa de dependencia de aquí a mediados de este siglo. La tasa de dependencia, en este caso, está definida como la relación entre el número de personas de 65 o más y el número de personas de 20 a 65 años, en edad de trabajar. Según la proyección del INE, los mayores pasarán de 7,6 millones en 2009 a 15,3 millones en 2049, mientras que los adultos en edad de trabajar disminuirán de 29,2 millones a 23,5 millones, en las mismas fechas. Por lo general, no se va más allá de las cifras en la argumentación. Sin embargo, esta evolución no ejerce un efecto directo sobre el sistema de pensiones, sino a través del mercado de trabajo. Lo que el argumento demográfico lleva implícito es que el equilibrio del mercado de trabajo se realizará a un nivel inferior al actual por insuficiencia de oferta (personas en edad de trabajar) o, dicho de otro modo, que la situación económica no incide sobre la oferta de trabajo. Esto es poco compatible con un escenario simultáneo de crecimiento del PIB, salvo que se admitan importantes avances de productividad. Incluso en ese caso, hay que admitir que la evolución demográfica, antes de afectar al equilibrio del sistema de pensiones, está impidiendo el crecimiento del PIB. Parece difícil de admitir, teniendo en cuenta la historia reciente y la disponibilidad de extranjeros dispuestos a trabajar aquí, que si existen las condiciones para un aumento de la demanda de trabajo, no se movilice parte de los inactivos o no acudan inmigrantes.

Considerar que la demografía es una variable independiente de la economía y del mercado de trabajo, determinada para los próximos cuarenta años por las proyecciones del INE (o de cualquier otro organismo de estadística como, por

ejemplo, EUROSTAT) es, en las circunstancias actuales, totalmente irreal: es necesario que las proyecciones tengan en cuenta la interrelación de la población con el mercado de trabajo. Si este imperativo no aparecía anteriormente con claridad es porque hasta ahora, las proyecciones demográficas realizadas en cualquier país desarrollado eran siempre compatibles con un crecimiento del empleo que no fuera de carácter extraordinario. Existía, por una parte, un margen mayor que el actual para el aumento de la población ocupada (incluyendo la inmigración) y, por otra parte, es una novedad que, en los próximos años, disminuya la población en edad de trabajar.

Mientras existe la perspectiva de un crecimiento demográfico suficiente para absorber el aumento de la demanda de trabajo (proporcional al crecimiento del PIB corregido del aumento de la productividad) las proyecciones demográficas pueden atenerse a las técnicas consagradas del enfoque “puramente” demográfico. Incluso con un crecimiento total en torno a cero o negativo, la población en edad de trabajar puede seguir creciendo y mediante el aumento de la productividad y de las tasas de empleo, el enfoque demográfico independiente puede ser compatible con la evolución del mercado de trabajo en situación de crecimiento económico. Sin embargo, cuando la proyección anticipa una disminución importante de la población en edad de trabajar, como es ahora el caso, se puede mostrar que el escenario es incompatible con el crecimiento económico e incluso con el crecimiento cero. La incompatibilidad entre la proyección demográfica y la perspectiva de crecimiento no económico se puede resolver por la vía de impedir el crecimiento o admitir un declive económico cuando existe margen para que aumente la proporción de personas ocupadas y margen para la llegada de nuevos inmigrantes. Es necesario, a partir de ahora, integrar en la prospectiva demográfica la previsible evolución del mercado de trabajo, de manera que se puedan anticipar los efectos sobre las tasas de empleo y sobre los flujos de inmigrantes.

3.4 Proyección alternativa con integración del mercado de trabajo

Cuando una demanda de trabajo creciente, por parte de las empresas, se encuentra con una oferta limitada por la escasez de personas en edad de trabajar, el equilibrio se puede realizar mediante una contención de la demanda, que implica la renuncia al crecimiento económico y, eventualmente, una disminución de la producción, o bien mediante un aumento de la oferta, ya sea porque aumentan las tasas de empleo o porque se incorporan inmigrantes.

Estas dos modalidades de adaptación de la oferta tienen efectos distintos en el ámbito demográfico. El aumento de las tasas de empleo no afecta a la población y por tanto no afecta a la ratio de dependencia demográfica, pero sí a la ratio de dependencia relativa a ocupados, de ahí también el interés de esta ratio. El aumento de la inmigración sí altera la población y, teniendo en cuenta la composición por edades de los inmigrantes, mejora la tasa de dependencia demográfica y también la relativa a ocupados.

En el modelo sencillo desarrollado por Fernández Cordón y Planelles (2011), se considera que la oferta de trabajo responde a la variación de la demanda, primero mediante un incremento de la participación de las personas residentes y una vez alcanzado un cierto máximo de las tasas de empleo, a través de inmigrantes que cubren los empleos adicionales. En realidad, estas dos respuestas a la demanda de trabajo están imbricadas, como se comprobó en España en el período 1998-2007 durante el cual la inmigración se disparó y también aumentaron las tasas de empleo, aunque la simplificación no altera lo esencial de los resultados.

En resumen, la pregunta sería ¿qué es necesario que ocurra para que la disminución proyectada del grupo 20-65 no sea un obstáculo de aquí a la mitad de este siglo? Nuestros escenarios de futuro muestran que un crecimiento del empleo al menos equivalente al que España ha conocido en los últimos cuarenta años, es posible de aquí a 2050, si las tasas de participación aumentan hasta niveles comparables al de los países con las tasas más elevadas actualmente, un objetivo que de ningún modo puede ser tachado de inalcanzable, y recurriendo a una

inmigración que, en ningún supuesto, superaría el ritmo de llegadas del período de crecimiento económico reciente.

No se pueden derivar conclusiones para el futuro basadas en proyecciones realizadas al margen de la evolución del mercado de trabajo, sencillamente porque las que no lo integran son incompatibles con perspectivas de crecimiento del empleo muy verosímiles. Basar los cálculos del equilibrio del sistema de pensiones sobre ratios de dependencia que llevan implícita la hipótesis de una fuerte recesión económica, a la vez que se introducen hipótesis de crecimiento positivo del PIB es simplemente un contrasentido. En la perspectiva de una disminución de la población en edad de trabajar, que se producirá en España y en muchos otros países de la Unión Europea, no es posible mantener la hipótesis de autonomía de la demografía que incorporaban, de forma implícita, las proyecciones en épocas de expansión demográfica y que siguen incorporando todavía.

3.5 Posibilidades de expansión futura del mercado de trabajo

En relación con otros países de la Unión Europea, España tiene una mayor capacidad de aumentar la oferta de trabajo por incremento de la participación:

- a) El bajo nivel de participación de las mujeres en el mercado laboral, a pesar del fuerte incremento experimentado a partir de 1985.
- b) El bajo nivel de empleo de los jóvenes en parte por la mayor proporción de los que están dedicados a los estudios (alto nivel de inactivos) y en parte por la fuerte incidencia del paro en las edades jóvenes.
- c) El bajo nivel de empleo de los mayores de 55 años, que se explica por la salida precoz del mercado de trabajo de los hombres y porque las mujeres de esas edades pertenecen a generaciones que no han llegado a tiempo para el “gran salto hacia adelante” que han protagonizado sus hijas.

Esta situación de escasa participación presenta alguna ventaja en la perspectiva de un futuro de escasez de personas en edad de trabajar. El empleo

puede crecer aquí más que en otros países vecinos, aunque la población en edad de trabajar no aumente o incluso disminuya. Desde ahora se pueden anticipar que, una parte sustancial del incremento futuro será necesariamente empleo femenino. La plena movilización de la capacidad productiva que aportan las mujeres y su sostenibilidad plantean ya y seguirán sin duda planteando la necesidad de cambios en las políticas públicas y en las mentalidades (incluyendo el mundo de la empresa). Por ello el futuro presenta aquí un mayor grado de incertidumbre. Podemos imaginar que las tasas femeninas seguirán aproximándose a las de los hombres hasta igualarlas, en un supuesto extremo. También podemos admitir que ni las políticas ni las mentalidades se adaptarán lo suficiente como para permitir la igualdad y que, en el futuro, seguirá manteniéndose una diferencia irreducible entre hombres y mujeres. En nuestro modelo, y también en la realidad, los obstáculos originados por la insuficiencia de políticas para facilitar la conciliación, que dificultan el aumento de la participación femenina, se traducen en mayores llegadas de inmigrantes o, si éstas no se producen, en menores tasas de crecimiento económico.

A la vista de la facilidad con la que llegaron inmigrantes durante los años que duró el boom del ladrillo y de la enorme capacidad de generar emigración que siguen teniendo los principales países de origen, el recurso a esta forma de alimentar una demanda de trabajo creciente puede parecer automática e ilimitada. Esta impresión se refuerza ahora cuando la inmigración se considera más como una amenaza de la que hay que protegerse que como un recurso. La idea que subyace es que solo hay que actuar si se quiere frenar la inmigración y que esta fluirá en cuanto se baje la guardia.

Lo que refuerza un cierto rechazo del inmigrante desde algunos sectores políticos y paralelamente extiende la opinión de que es necesario establecer barreras a su entrada, es la idea de que los extranjeros que un día tuvieron trabajo hoy engrosan las cifras del paro y la creencia de que nunca más España va a necesitar inmigrantes de forma masiva. Hay que reconocer que lo primero solo parece preocupar a ciertos políticos ya que lo que llama sobre todo la atención es

que en un país que bate records de paro y de crecimiento de la inmigración, no se haya producido ningún fenómeno preocupante de rechazo social a los inmigrantes y menos aún incidentes violentos provocados por la xenofobia. Es otra de las paradojas de la sociedad española junto con la de ser capaz de absorber, sin que se produzca una fractura social, un paro desconocido en otras latitudes y unas desigualdades en continuo crecimiento. No hay duda, sin embargo, de que propuestas políticas de corte xenófobo, aunque sean importadas de otros países, pueden terminar por crear un problema que hasta ahora no existe.

El convencimiento de que el extremo rigor con que la crisis ha golpeado a nuestro país se debe en buena parte a nuestro modelo económico, basado en empleo abundante de baja cualificación y productividad, lleva a favorecer a partir de ahora la implantación de un nuevo modelo productivo basado en la innovación y la competitividad que necesitará menos trabajo pero de mayor cualificación. En esa perspectiva, no sería necesario acudir a la inmigración y, desde luego, no de forma masiva. En todo caso, se trataría de una inmigración más cualificada, diferente de la que llegó a principios de la década pasada.

En todo este razonamiento, se olvida el simple factor numérico: la inmigración será necesaria también porque la insuficiencia de la población potencialmente activa, consecuencia de veinticinco años de muy baja fecundidad, podría impedir en el futuro todo crecimiento económico en España. Y el número de inmigrantes necesario será tanto mayor cuanto más disminuya la población en edad de trabajar. Tampoco será necesario llegar al límite que supondría tener ocupada a toda la población en edad de trabajar, ni siquiera acercarse a él. A medida que aumenten las tasas de empleo, con la consiguiente disminución del paro, y se empleen más mujeres y más personas en los márgenes de la empleabilidad, aparecerán las dificultades para equilibrar un mercado de trabajo necesariamente heterogéneo y se producirán mayores subidas salariales, dos factores que favorecen la entrada de inmigrantes. El peligro, en realidad, es que la inmigración aparezca mucho antes de que las tasas de empleo hayan alcanzado los niveles actuales de algunos países de la Unión Europea.

Aunque en el futuro será necesaria una mano de obra de mayor cualificación, no hay que olvidar que actualmente una proporción no despreciable de jóvenes ocupa empleos por debajo de su nivel de formación. En buena medida, las cualificaciones necesarias en el futuro las tienen ya nuestros jóvenes, aunque todavía es posible mejorar y encauzar la formación de las personas que se van a incorporar al mercado de trabajo en el futuro. Si atraer nuevos inmigrantes de alta cualificación es una empresa mucho más azarosa que abrir las puertas a todo el que quiera venir, como evidencia la experiencia de otros países, podría suceder que se produjera en el futuro una mayor adaptación entre la formación y el trabajo desempeñado por los jóvenes y que, de nuevo, la inmigración fuera una aportación al mercado de trabajo de baja cualificación. Este modelo de alimentación de la pirámide social y profesional por la parte de abajo ha funcionado en Cataluña durante la época de inmigración de trabajadores del resto de España (Cabré, 1991-92) y, de alguna manera, puede funcionar de nuevo, si la economía retoma una senda de crecimiento. Los hijos de los inmigrantes que llegaron en los años 1998-2007 para ocupar los empleos de menor cualificación y peor pagados obtendrán títulos universitarios y ocuparán puestos cualificados en el futuro. Es, tal vez, el único modelo posible actualmente, que actúa en el medio y largo plazo y que aconseja tratar siempre a la inmigración como fuente de riqueza directa e indirecta.

En resumen, si en el futuro la economía española crece, aunque sea a un ritmo moderado, será necesaria más inmigración neta de la que prevé la proyección del INE (o la de EUROSTAT). El aumento de la inmigración neta será una necesidad incluso si se modifica el modelo productivo y podría ser una inmigración no cualificada, debido al exceso de cualificación encubierto de la población ocupada actual.

3.6 Los escenarios económicos de la proyección de la población

Se han elaborado cuatro escenarios distintos, cuyos resultados pueden ser comparados a la proyección INE 2009, combinando dos hipótesis sobre el

crecimiento futuro del empleo y dos hipótesis sobre el nivel máximo que podrían alcanzar las tasas de empleo de la población.

El Cuadro 2 muestra las principales características de los cinco escenarios (incluyendo la proyección INE con tasas de empleo constantes).

Cuadro 2 Combinación de hipótesis en escenarios

| Escenarios | Tasas de empleo máximas | Crecimiento promedio 2009-2048 | |
|------------|-------------------------|--------------------------------|--------|
| | | PIB | Empleo |
| A1 | Noruega 2009 | 2,4% | 1,0% |
| A2 | Alemania 2009 | 2,4% | 1,0% |
| B1 | Noruega 2009 | 2,0% | 0,4% |
| B2 | Alemania 2009 | 2,0% | 0,4% |
| INEC | España 2009 | -- | -0,6% |

Fuente: Fernández Cordón y Planelles (2011)

El hecho más llamativo es que el escenario INEC (proyección INE con tasas constantes de 2009) anticipa caídas del empleo del 0,6% de promedio anual durante los próximos 40 años. Es particularmente importante subrayar este resultado, pues es lo que lleva implícito la utilización de indicadores puramente demográficos como medidas de la dependencia y la sostenibilidad futuras.

En esta proyección de población que integra la evolución del mercado de trabajo se obtienen dos tipos de resultados, los relativos a la población: volumen, estructura por sexo y edad y componentes de las variaciones anuales, y los relativos al mercado de trabajo que, en este caso, se limitan a las tasas de empleo por sexo y edad de la población y la distribución, por sexo y edad, de los ocupados.

Las consecuencias de ligar la proyección a la evolución del mercado de trabajo y, a través de él, a la marcha de la economía se reflejan en el volumen y la estructura de la población proyectada, que difiere de la proyectada por el INE, que no tiene en cuenta el mercado de trabajo, y, como consecuencia, en la alteración

de los indicadores de dependencia, tanto los exclusivamente demográficos como los que hacen intervenir la población ocupada.

El Cuadro 3 recoge las entradas de inmigrantes en cada uno de los escenarios contemplados.

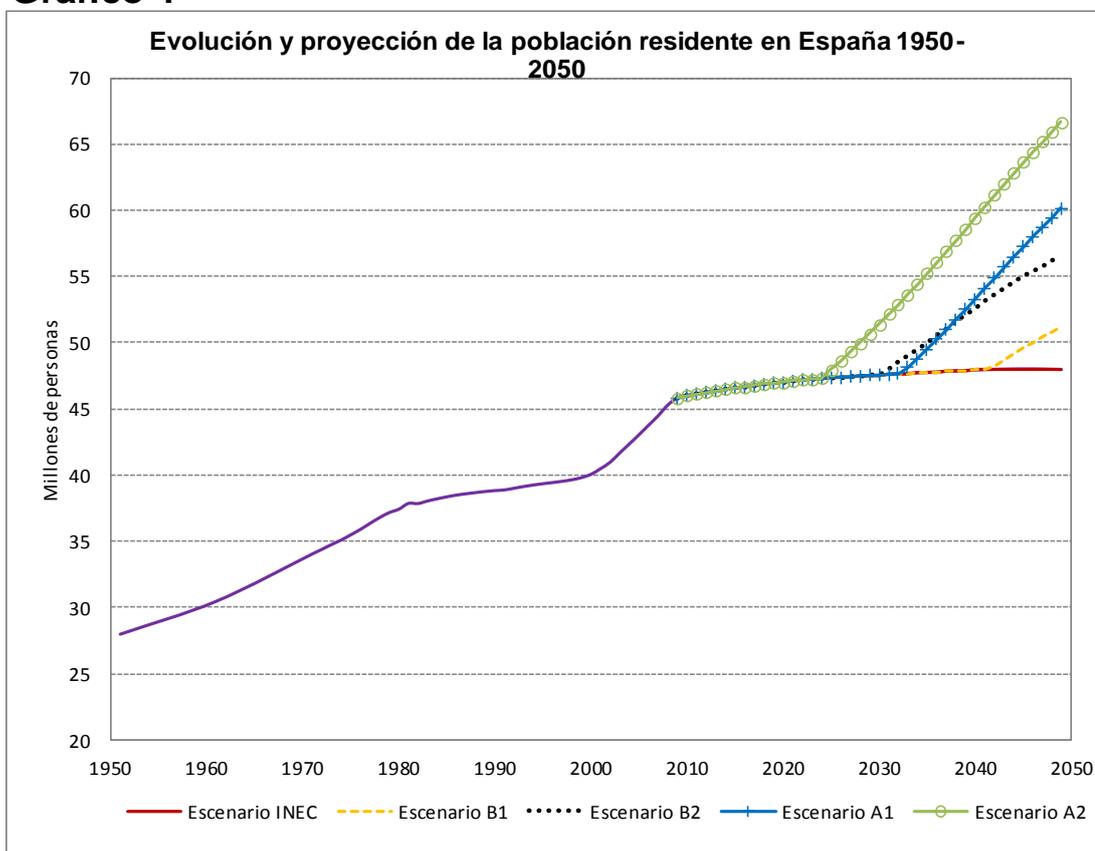
Cuadro 3 Inmigración net proyectada 2009-2048 en cinco escenarios de proyección de la población

| Grado de participación mercado de trabajo | Crecimiento del empleo | | | |
|---|------------------------------|---------------------------|------------------------------|---------------------------|
| | A (1,0%) | | B (0,4%) | |
| | Inmigrantes (promedio anual) | Año de inicio inmigración | Inmigrantes (promedio anual) | Año de inicio inmigración |
| 1. Alto (Noruega 2009) | 338.368 | 2032 | 141.119 | 2041 |
| 2. Medio (Alemania 2009) | 470.734 | 2024 | 253.468 | 2030 |

Fuente: Fernández Cordón y Planelles (2011)

De acuerdo con los escenarios presentados, en el futuro, sendas de crecimiento económico incluso moderadas conducen a incrementos de la población, por aumento de la inmigración, aunque se admita, como lo hemos hecho en algunos de los supuestos, un fuerte crecimiento de las tasas de ocupación de la población. En el caso más extremo (correspondiente a nuestro escenario A2 la población alcanzaría, en 2049, la cifra de 66,7 millones, casi 19 millones más de lo que proyecta el INE para ese año. En el escenario B1, la población sería solo de 51,1 millones, algo más de 3 millones por encima de la proyectada por el INE. Entre estos dos extremos, el escenario B2 lleva a una población de 56,5 millones y el A1 a 60,2 millones (Gráfico 1).

Gráfico 1



Fuente: Fernández Cordón y Planelles (2011)

Por otra parte, la heterogeneidad del mercado de trabajo y la dificultad creciente para hacer coincidir la oferta y la demanda en términos de cualificaciones, pueden apartar la realidad de la sencilla evolución desarrollada en nuestros escenarios. Lo ocurrido en el período 1998-2007 no se puede transponer sin más al futuro ya que el modelo productivo será muy diferente y la demanda de trabajo también muy distinta. En cualquier caso, las dificultades que pueden surgir a la hora de cubrir la demanda de trabajo llevarían o bien a recurrir a la inmigración antes de la fecha prevista en nuestros escenarios, lo que supondría un mayor aumento de población, o a intensificar el aumento de la productividad, de manera que se reduzca la demanda de trabajo para un mismo crecimiento del PIB, o a una combinación de ambos efectos. Consideramos en todo caso muy

improbable que pueda producirse un aumento de la productividad suficiente como para compensar la insuficiencia de la población en edad de trabajar que prevé la proyección INE 2009.

Cualesquiera que sean las razones para ello, la existencia de una baja tasa de empleo es una clara indicación de que un país está desaprovechando parte de su capacidad productiva, de su capital humano, que además incorpora ahora un nivel de formación y una cualificación media más altos que en el pasado. Señala la ineficacia del sistema económico y en particular de las empresas, que no cumplen con una de sus funciones económicas y sociales principales. La idea del puesto de trabajo como bien escaso, que comparten hoy todas las capas sociales, impide que la insuficiencia de creación de empleo sea percibida como anomalía social y no obtenga toda la atención que merece, por parte de los profesionales de la economía, más atentos a la empleabilidad o sea a la mejor adaptación de los ofertantes de trabajo, como si el no uso de un recurso productivo dependiera exclusivamente de quien lo oferta. Con unas tasas de empleo de las más bajas de la Unión Europea, España vive una época de abundancia de la oferta de trabajo potencial, que hoy se manifiesta con crudeza en la mayor tasa de paro de toda la Unión. Lo que muestran las proyecciones demográficas es que esta situación no se puede prolongar por mucho tiempo. A medida que la población en edad de trabajar se vaya reduciendo, como prevén las proyecciones en España y en todos los países de la Unión Europea, será necesario que aumenten las tasas de empleo de la población para que se pueda mantener el nivel de empleo y más aún para que éste pueda crecer.

Es necesario hoy introducir la demografía como una variable más en los escenarios de futuro que incorporan un cierto crecimiento económico (y por tanto del empleo). Los indicadores de dependencia dejan entonces de ser una referencia fija para depender también de las hipótesis manejadas en el ámbito económico y en el ámbito social. En el punto siguiente analizaremos los efectos de este planteamiento sobre varios indicadores de dependencia, en los cuatro escenarios presentados.

3.7 La evolución futura de los ratios de dependencia.

En el caso más extremo (escenario A2 de crecimiento alto del empleo y nivel de participación medio) el porcentaje de mayores sería del 25% en 2049 y en el menos favorable (B1) del 30%, cuando el INE proyecta para ese año un 32%. Se puede anticipar, por consiguiente, que la población española no estará tan envejecida como se deduce de la proyección del INE si la economía y el empleo crecen en el futuro, gracias a la aportación de la inmigración que será entonces necesaria.

Tener en cuenta la dinámica del mercado de trabajo lleva a una alteración del volumen y de la estructura de la población futura debido a la inevitable entrada de inmigrantes adicionales. Estos cambios se van a reflejar en los indicadores de dependencia que serán en el futuro menos desfavorables que los previstos en la proyección INE 2009. También se ha producido un cambio importante, habitualmente ausente de las proyecciones, en el nivel de participación de la población en la actividad productiva. Puesto que el verdadero sostén de los dependientes son las personas ocupadas, todo cambio en la intensidad de la ocupación repercutirá en la capacidad de sostenimiento de los dependientes.

La ratio de dependencia demográfica de mayor difusión es el número de personas de 65 o más años por 100 personas de 16 a 64 años (personas en edad de trabajar). En la proyección del INE que nos sirve de referente, esta ratio aumenta de forma continua hasta 2049, desde 24,8% en 2009 hasta 60,3%, un incremento de más del doble (exactamente 2,43 veces mayor).

Debido a los cambios en la estructura por edades de la población ya mencionados, la ratio de dependencia demográfica de mayores es sistemáticamente inferior a la del INE en cada uno de los cuatro escenarios aunque en todos aumenta con relación a 2009.

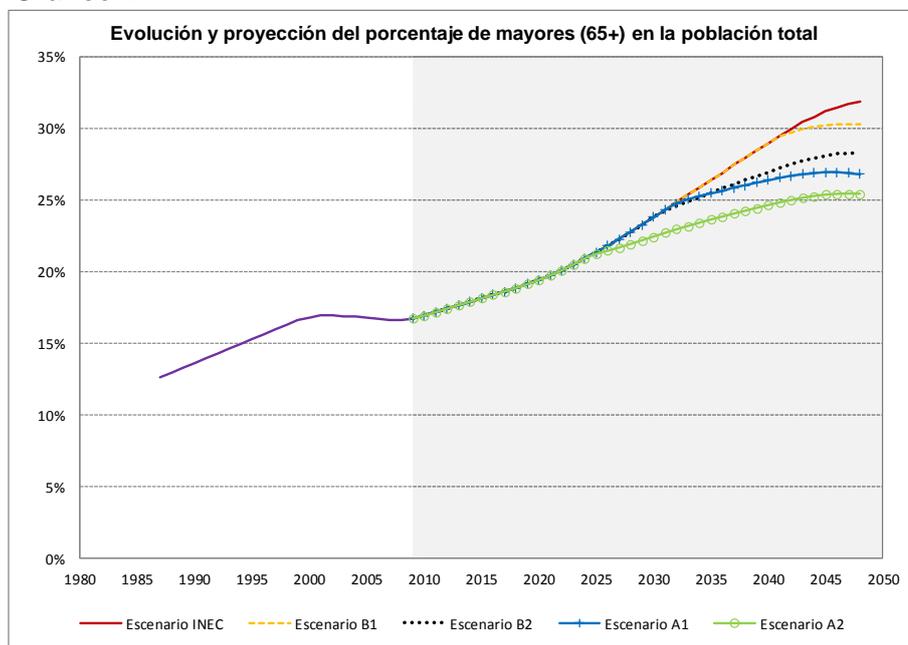
Con el cambio demográfico provocado por un crecimiento del empleo al ritmo del 1% anual y un nivel medio de participación, el caso más favorable, la

ratio sería de 43,6% en 2049, netamente inferior a la proyección del INE (la ratio se multiplica por 1,76 en vez de 2,43).

En los otros escenarios su valor estaría entre 46,9% y 55,9% (Gráfico 2). El mismo efecto se observa en la ratio de dependencia demográfica total, en la que se incluyen también como dependientes a los niños menores de 16 años.

Diferencias muy importantes entre nuestros escenarios y la proyección INE

Gráfico 2



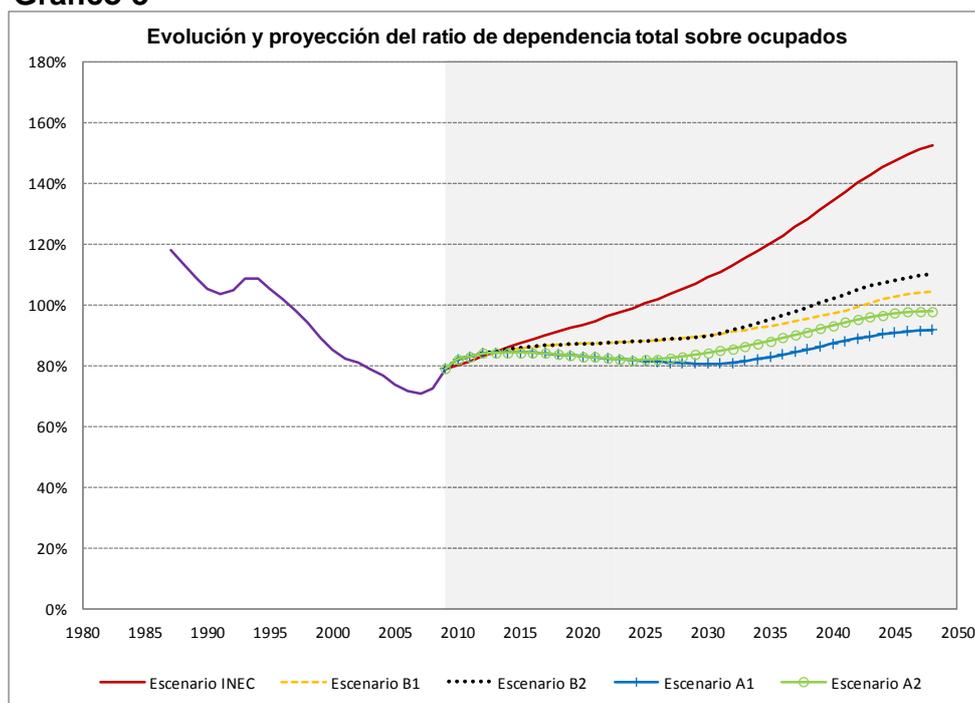
Fuente: Fernández Cordón y Planelles (2011)

2009 con tasas de empleo constantes, aparecen cuando consideramos los indicadores de dependencia basados en los ocupados. El número de personas de más de 65 años por 100 ocupados, que llega a superar el 100% en el último año de la proyección INE (una persona mayor por cada ocupado, frente a las 0,4 de 2009), se sitúa por debajo del 60% en 2049 en los escenarios A1 y B2 en torno a 70% en los otros dos escenarios. Integrar la evolución del mercado de trabajo en la proyección modera considerablemente el incremento previsto del peso de los dependientes. Frente a un aumento del 153% (la ratio se multiplica por 2,53) nuestros escenarios anticipan incrementos en torno al 40% o como mucho al 70%.

En los escenarios más favorables (A2 y B1) la ratio no alcanza el nivel máximo observado en el pasado (en 1994-95) hasta 2027 y en los otros casos hasta 2020. Si se incluye a los menores de 16 años entre los dependientes (ratio de dependencia total), las conclusiones son aún más nítidas: en el escenario más favorable, esta ratio permanece prácticamente idéntica a la actual hasta 2032 y se eleva después muy moderadamente hasta alcanzar 91,8% frente a 79,1% en 2009. Contrasta este resultado con la ratio de 152,5% que se deriva de la proyección INE, manteniendo constantes las tasas de empleo de 2009 (Gráfico 3).

El interés de las comparaciones anteriores radica en que pone de relieve el

Gráfico 3



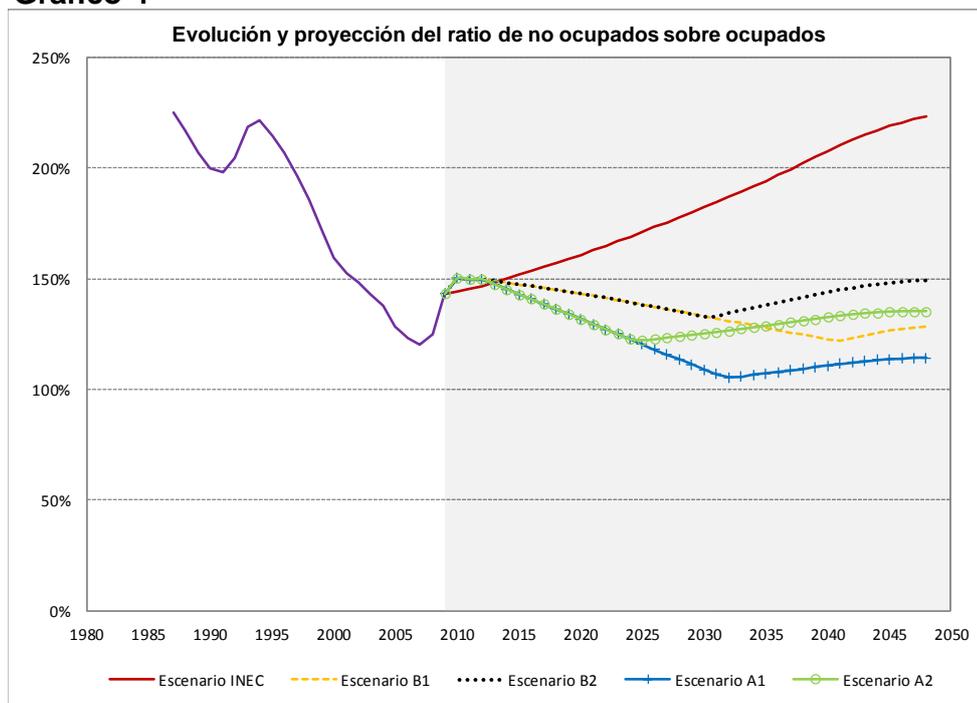
Fuente: Fernández Cordón y Planelles (2011)

efecto que sobre los indicadores de dependencia tiene el aumento de las tasas de empleo porque reparte la misma carga, sean solo los mayores o el conjunto de mayores y menores, sobre un número mayor de personas con recursos obtenidos de su trabajo. Cuando comparamos estas ratios en nuestros escenarios con las que se derivan de la proyección INE, se une al efecto anterior la disminución de la

carga relativa de mayores que produce la llegada de inmigrantes. De ahí las grandes diferencias observadas.

Una proporción mayor de ocupados no solo genera más riqueza sino que también disminuye la carga que los que antes no trabajaban hacían pesar sobre los ocupados, algo esto último que no se suele tener en cuenta cuando se anticipan los efectos demográficos y de cambios en el empleo. En las ratios analizadas en el punto anterior figuraban como dependientes los mayores o el conjunto mayores y menores, un colectivo definido por el criterio de la edad exclusivamente. Si queremos medir con mayor precisión la carga real de los dependientes sobre los ocupados habría que añadir todas las personas que, teniendo edad de trabajar (16-64 años) no están ocupadas. Obtenemos así la ratio de dependencia de no ocupados sobre ocupados, número de personas que no ocupan un empleo por 100 personas ocupadas. En el Gráfico 4 se puede observar que entre 1995 y 2007 este indicador ha disminuido de forma continua, pasando de 221% a 120% en 2007 para volver a subir, por efecto de la crisis, a 143% en 2009. Tomando los datos de

Gráfico 4



Fuente: Fernández Cordón y Planelles (2011)

la proyección INE 2009, con tasas de empleo constantes en el nivel de 2009, la ratio de no ocupados sobre ocupados aumenta a partir de 2009 hasta alcanzar 223% en 2049, el nivel observado a principios de los noventa en España. Cuando, en nuestra proyección, se integran los efectos del crecimiento económico sobre las variables demográficas y las tasas de empleo, los resultados son radicalmente distintos. En todos los escenarios contemplados esta ratio disminuye en el futuro hasta al menos 2025 (escenario A2) o 2040 (escenario B1) y en ninguno de ellos la ratio vuelve a alcanzar el valor que tenía en 2009 (Gráfico 4). En resumen, tener en cuenta todos los efectos del crecimiento económico y del empleo, incluso en el supuesto más moderado, lleva a una ratio de dependencia de no ocupados sobre ocupados que será constantemente inferior a la actual en los próximos cincuenta años.

4. LA DEMOGRAFÍA EN LA REFORMA DE LAS PENSIONES INTRODUCIDA POR LA LEY 27/2011 DE 1 DE AGOSTO

4.1 Las bases demográficas de la reforma

El análisis y los resultados que se han presentado en la segunda parte de este capítulo no aparecen en los debates que han acompañado las reformas sucesivas del sistema de pensiones en España. Como tampoco se encuentran referencias a la solidaridad como fundamento de un sistema público. El núcleo de los debates, tal como se puede comprobar en el preámbulo de la Ley 27/2011, es la necesidad de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social. Sin embargo, los ajustes solo se plantean del lado de los gastos, sin que aparezca siquiera la posibilidad y la viabilidad de una acción sobre los ingresos. La sostenibilidad financiera, entendida como un recorte del gasto en pensiones, se confunde con el objetivo de garantizar “a las generaciones futuras prestaciones sociales suficientes” (preámbulo de la Ley).

La reforma se apoya en la constatación de una evolución demográfica que hará aumentar el número y la duración de las pensiones, como justificación para

reducir la pensión media. Las medidas concretas aprobadas en la Ley tienen como hilo conductor el principio de contributividad, es decir el establecimiento de una relación más adecuada entre el esfuerzo realizado en cotizaciones a lo largo de la vida laboral y las prestaciones contributivas a percibir” (preámbulo de la Ley).

Desde el punto de vista más directamente demográfico, la Ley invoca dos cambios. El primero, de carácter general y que justifica el conjunto de la reforma, es la inversión de la estructura de la pirámide de población, debido a la disminución prolongada de las tasas de natalidad y el simultáneo incremento de la esperanza de vida de las personas mayores que ~~hace~~ *hace* variar la tasa de dependencia de los pensionistas”, señalando que, salvo incremento de la tasa de natalidad y de los flujos migratorios, la misma se acentuará en las próximas décadas, por la propia evolución demográfica. El segundo cambio demográfico es el previsible aumento de la esperanza de vida de los pensionistas, que lleva a introducir, a partir de 2027 (fecha en la que el período transitorio habrá terminado), un mecanismo automático de revisión de los parámetros fundamentales del sistema para garantizar su ~~sostenibilidad~~ *sostenibilidad*”.

Hay que decir, para empezar, que estos dos cambios son de naturaleza muy distinta. Los cambios previsibles en la pirámide de población resultan, como hemos visto anteriormente, del mecanismo de la transición demográfica y vienen a compensar períodos anteriores de características contrarias. Este futuro de mayor envejecimiento, debido en buena parte a la llegada de las generaciones más nutridas nacidas antes de 1976, tiene también fecha de caducidad. A partir de principios de los próximos años cuarenta, los factores que incrementan el peso de los mayores dejan de actuar y se puede anticipar una disminución de la población y del porcentaje de mayores a partir de 2050 (fecha en que termina la proyección del INE). Si la gestión de un sistema de pensiones quiere tener en cuenta los cambios demográficos necesita proyectar a muy largo plazo sus efectos. Una parte de la carga adicional que deberá afrontar el sistema en los próximos años tiene carácter temporal. ¿Aumentarán de nuevo las pensiones cuando disminuya el envejecimiento de la población a partir de 2040 aproximadamente?

Nada de lo anterior está reflejado en la Ley. Como es habitual, la invocación a la evolución demográfica no está basada en un análisis explícito de su acción negativa sobre el sistema de pensiones, sino en la constatación de un cambio en la estructura por edades, mal expresada con el término de “inversión de la pirámide de población”, que afecta a la ratio de dependencia. No se plantea lo que sí se ha abordado en este trabajo, cómo se transmite el cambio demográfico a la relación cotizante-pensionista, necesariamente a través del mercado de trabajo, ni cómo la evolución conjunta de la estructura por edades y de la participación en el mercado de trabajo incidirá en las ratios de dependencia, que podrían incluso disminuir a lo largo de los próximos cuarenta años, si se produce crecimiento económico.

Es cierto que admitir la posibilidad de que el cambio demográfico previsto no se verifique, debido a la influencia de la evolución económica sobre la demográfica, o que factores como el grado de participación en el mercado de trabajo puedan alterar las ratios de dependencia, llevaría necesariamente a plantear la necesidad de ajustar los ingresos, algo que parece descartado a priori.

La novedad que esta Ley introduce, con relación a otras reformas anteriores, es el llamado “factor de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social” previsto en el artículo 8. Aunque el citado artículo no precisa los parámetros que se verán afectados (habla de los “parámetros fundamentales del sistema”) todo indica que se está pensando en modificar la edad de jubilación. De ser así, se añadiría a los 67 años, entonces plenamente vigentes, la ganancia de esperanza de vida a los 67 años prevista por los organismos oficiales competentes para los cinco años siguientes. La Ley parece indicar que el ajuste se producirá por toda la ganancia prevista aunque será necesario esperar al desarrollo reglamentario para pronunciarse.

Se trata de la única medida que se puede considerar plenamente basada en la evolución demográfica aunque, naturalmente, su necesidad no está inscrita en esa evolución. De hecho, esta cláusula de apariencia anodina, encubre una de las cuestiones más relevantes para nuestro futuro, como es la organización social de los cambios en las edades que se derivan del continuo retraso de la muerte y de la

aparición de una nueva etapa del ciclo vital, situada entre el fin de la sujeción al trabajo y el inicio de la pérdida de calidad de vida y de autonomía que preceden necesariamente a la muerte.

El aumento de los años vividos después de los 67 años altera la relación fundamental del equilibrio del sistema y existen tres maneras de restablecer el equilibrio: dedicar más recursos a financiar el añadido de jubilación, disminuir la pensión mensual para repartir la misma cantidad en un número mayor de meses (es la respuesta del sistema de capitalización) o anular el efecto del aumento de esperanza de vida, retrasando la edad de jubilación (la solución que parece haber adoptado la Ley). Hay que señalar que para mantener el equilibrio entre tiempo de jubilación y tiempo cotizado, es decir que el aumento de esperanza de vida no afecte al equilibrio del sistema, el retraso de la edad tendrá que ser inferior a la progresión de la esperanza de vida, siempre que la esperanza de vida en el momento de la jubilación sea inferior al período de cotización⁹ (que en ese momento será de 37,5 años), ya que solo es necesario aumentar este último en el tiempo que permita “ganar” con la cotización el equivalente al aumento de la esperanza de vida. Esta observación es importante si se plantea la posibilidad de que una parte del aumento de esperanza de vida vaya con cargo a un incremento de los ingresos. En ese caso, la base del reparto no será todo el aumento de esperanza de vida sino solo el retraso compensatorio de la edad de jubilación, necesariamente inferior.

De acuerdo con los datos contenidos en la proyección de la población del INE con base 2009, la esperanza de vida a los 67 años en 2027, sería de 22,1 años para las mujeres y de 18,1 años para los hombres, cifras equivalentes a la esperanza de vida a los 65 años en 2011 (22,1 y 18,0 respectivamente). Esto significa que el retraso de la edad de jubilación habrá absorbido todo el aumento de esperanza de vida de aquí al 2027 y habrá más que compensado la mejora

⁹ Formulación aproximada ya que pueden intervenir otros aspectos. Esta reserva se debe tener en cuenta en todas las estimaciones que se ofrecen aquí.

debida al alargamiento de la vida. En 2011, la esperanza de vida como jubilado representaba el 57,6% de la exigencia de cotización (35 años); en 2027, la esperanza de vida a los 67 años representará el 53,9% de la exigencia de cotización (37,5 años). El retraso de la edad de jubilación previsto en la Ley lleva, por consiguiente, no solo a anular el aumento de la esperanza de vida de los próximos quince años, íntegramente dedicado a incrementar el tiempo trabajado, sino a una reducción de la pensión media, puesto que exige más cotización para el mismo número de años de pensión.

A partir de 2027, el retraso de la edad de jubilación se producirá por un mecanismo automático. Sería conveniente que se tuviera en cuenta el mantenimiento de la relación entre tiempo de cotización y tiempo de pensión para que el cambio en la edad de jubilación tuviera, al menos, un efecto neutro. Por otra parte, sería deseable que el punto de partida para la aplicación del artículo 8 fuese el año en que se alcanza la esperanza de vida que compensa exactamente el retraso de 65 a 67 años, aproximadamente de 21,6 años (ambos sexos) a la que, según la proyección del INE, llegaríamos en 2041.

Asociar un retraso de la edad de jubilación al aumento de la esperanza de vida en el momento de la jubilación plantea, además, toda la cuestión de las diferencias de esperanza de vida entre grupos sociales, cuyo efecto se agudiza a medida que aumenta la edad de jubilación. También es importante tener en cuenta la calidad de la esperanza de vida, que depende de la parte vivida en buena salud y sin discapacidades con relación al total, algo también ligado a la pertenencia social. La fracción de esperanza de vida que se dedica al trabajo como consecuencia del retraso de la edad de jubilación se toma, en una proporción muy alta, sobre la vida libre de discapacidades, lo que disminuye la calidad total al hacer que aumente proporcionalmente el tiempo con peor salud o pérdida de autonomía.

La cuestión de adaptar el sistema de pensiones al previsible aumento de esperanza de vida de los jubilados debe en primer lugar plantearse en términos políticos porque se trata de preferencias entre opciones, sobre todo si se produce

al mismo tiempo un aumento de la productividad que permita ampliar las opciones, mediante un reparto adecuado del crecimiento.

Es necesario también que exista transparencia en el criterio que permite deducir el retraso de la edad de jubilación del aumento constatado o previsto de la esperanza de vida. De la misma manera sería conveniente estudiar y cuantificar las diferencias en los efectos de este tipo de medidas sobre los grupos sociales.

5. CONCLUSIONES

Que la evolución demográfica es importante para el funcionamiento de un sistema de pensiones está fuera de toda duda. La existencia de pensiones asegura la suficiencia económica en el período de vida posterior al productivo y representa un elemento fundamental de la organización de la solidaridad entre generaciones, base de la continuidad de nuestra especie y del progreso económico y social.

La base de un sistema de protección de la vejez se encuentra en la relación entre los diferentes tiempos del ciclo vital, determinados por factores biológico-demográficos y por factores sociales. La importancia creciente de los factores sociales hace que las opciones relativas al sistema de pensiones sean del orden de lo político y están sometidas a la confrontación ideológica. En muchos aspectos, debe ser considerado como un problema de reparto de la riqueza.

España, como todos los otros países desarrollados, ha vivido una transición demográfica de un modelo antiguo e ineficiente de alta mortalidad y alta fecundidad a la situación actual de alta esperanza de vida y de fecundidad reducida a un nivel próximo al simple reemplazo de las generaciones. La primera consecuencia es el aumento del peso de las personas mayores en la población, consecuencia directa del proceso anterior y nueva normalidad demográfica. La segunda consecuencia es que el tiempo de la transición produce desfases entre la mortalidad y la fecundidad, con tiempos iniciales de fuerte crecimiento demográfico y poblaciones jóvenes seguidos de períodos de menor crecimiento y

envejecimiento de la población. El camino hacia un posible equilibrio produce oscilaciones, tanto en el crecimiento como en la estructura por edades. Nuestras estimaciones muestran que la población española, si se mantienen los parámetros proyectados hasta 2050, alcanzará un cierto equilibrio solo a partir de 2100 con 45 millones y un porcentaje de mayores de 65 años de 26%, ambos inferiores al máximo que se habrá alcanzado en torno a 2050. Aunque es probable que esta situación de equilibrio no se alcance, porque se modificarán los parámetros de la dinámica de la población, este ejercicio de prospectiva a largo plazo muestra que, a pesar de una fecundidad que se mantiene por debajo del nivel de reemplazo hasta el horizonte de la proyección del INE en 2050, y gracias a la aportación de inmigrantes en ella prevista, la población española puede mantenerse a largo plazo. Hay que concluir que, a pesar de que la disminución de la fecundidad ocupa el centro de muchos debates, como gran culpable del envejecimiento creciente, España no ha sufrido todavía sus efectos, ni se prevé que los sufra en los próximos cuarenta años, debido al efecto positivo de la inmigración. La proyección del INE equivale a una situación de reemplazo de las generaciones.

El envejecimiento de la población que debe afrontar el sistema de pensiones en los próximos años es un efecto de la alta natalidad anterior a 1976 y tiene, en parte, carácter temporal ya que se producirá un rejuvenecimiento a partir de 2040, aproximadamente. Por otra parte, las proyecciones existentes tienen un componente de incertidumbre, inherente a la metodología utilizada, pero también por la dificultad que supone prever comportamientos y sobre todo anticipar los flujos migratorios. En este sentido, hay que señalar que el carácter autónomo de las proyecciones demográficas, elaboradas sin relación directa con los cambios económicos, deja de ser aceptable cuando se prevé una disminución considerable de la población en edad de trabajar. La integración del mercado de trabajo en la proyección demográfica lleva a hacer depender el propio crecimiento de la población de la evolución de la demanda de trabajo, y por tanto de la evolución del PIB, y modifica las ratios de dependencia futuras en función de la inmigración y del grado de participación de la población en el mercado de trabajo.

En resumen, no parecen convincentes las invocaciones de la demografía para justificar las reformas de los sistemas de pensiones, cuando éstas se producen sin explicitar los mecanismos por los que se transmiten los cambios demográficos al equilibrio de los sistemas de pensiones.

Las reformas que se han producido hasta ahora en España han consistido, inicialmente en adaptar un sistema de pensiones muy reciente al simple paso del tiempo, lo que se llama la maduración del sistema. Esta etapa, en la que el consenso social es más fácil de alcanzar, instrumentado en el Pacto de Toledo, parece haber acabado con la más reciente. La última reforma, aprobada en agosto de este año, no se limita a una actualización del sistema sino que introduce medidas que conducen a un nuevo reparto de la riqueza. El resultado previsto es que el porcentaje del PIB dedicado a las pensiones no seguirá la progresión del porcentaje de la población en edad de jubilación. Esto significa un empobrecimiento relativo de los mayores, que beneficiaría, en contrapartida, a los menores de 65 años. La cuestión importante, a este respecto, es como se reparte ese enriquecimiento adicional de los adultos. Si se mantiene la evolución de la distribución funcional de la renta en España en las últimas décadas, los beneficiados no serían los asalariados.

Las pensiones son, en estos momentos, uno de los principales objetos de controversia política e ideológica. Los sistemas públicos están sometidos a ataques continuos y su adelgazamiento se presenta como una de las primeras exigencias de “los mercados” en pos de una reducción del gasto público, prelude sin duda a una reducción de impuestos. La socialdemocracia carece actualmente de un discurso alternativo sobre esta cuestión, y en general sobre el conjunto de la protección social, y, aparentemente, ha perdido la batalla ideológica, la más importante. La progresiva transformación del sistema público en un sistema homologable a los privados, a base de consagrar la contributividad como elemento clave al que se supeditan todos los objetivos del sistema, se apoya sobre una reducción muy sensible de las prestaciones y podría acabar en un sistema público

privatizable, cuando no subsista en él nada de lo que caracteriza y distingue a lo público y su lógica interna se confunda con la de un sistema de capitalización.

Para contrarrestar todo lo que pueda debilitar un sistema que contribuye de forma decisiva al bienestar y a la felicidad de todos, es necesario analizar de forma rigurosa sus condiciones de funcionamiento y sus efectos, sin adoptar el aparato conceptual y la lógica de un sistema de pensamiento que abomina de lo público y no se preocupa de las desigualdades.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTONUCCI T.C. and JAMES, S.J. (1990). "The role of reciprocity in social support" in B. R. Sarason, Irwin, R. Sarason and G.P. Pierce (eds.) *Social Support: An Interactional View*, New York: Wiley.

CALLEGARO, L. and G. PASINI (2008). "Informal care and labor force participation: The economics of family networks." in: *A. Börsch-Supan et al. Health, Ageing and Retirement in Europe (2004-2007) - Starting the Longitudinal Dimension*, 195-201. Mannheim: MEA.

EUROPEAN COMMISSION (2008). *The 2009 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*. European Economy 7/2008. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Commission.

FERNÁNDEZ CORDÓN J.A. (2010). "Los cambios demográficos y el debate sobre pensiones." *Gaceta Sindical, nueva etapa n° 15*, dic. 2010, Madrid.

FERNÁNDEZ CORDÓN J.A. (2011). Demografía y reformas del sistema de pensiones. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 93. MTI, Madrid.

FERNÁNDEZ CORDÓN J.A. y PLANELLES ROMERO J. (2011). *Proyección de la población española con integración del mercado de trabajo, 2009-2049*. (en vías de publicación, disponible solicitándolo a jadecala@telefonica.net)

GOULDNER A.W. (1960). "The norm of reciprocity: a preliminary statement", *American Sociological Review*, 86, 1019-1028.

- INE (1977). *Tablas de mortalidad de la población española. Años 1960-70*. Madrid: INE.
- LEE R. y MASON, A. (2006). «¿Cuál es el dividendo demográfico? *Finanzas & Desarrollo*, Washington, FMI, septiembre: 16-17.
- MASSON A. (2004). «Économie du débat intergénérationnel : points de vue normatif, comptable, politique. » in Véron J., Penneec S. et Légaré J. *Âge, générations et contrat social*. INED, Paris.
- MUÑOZ DE BUSTILLO R. (2009). "La distribución funcional de la renta en España. Una visión desde una perspectiva a largo plazo". *Gaceta Sindical, nueva etapa*, nº 9, pp. 93-107, Madrid.
- VÉRON J., PENNEEC S. et LÉGARÉ, J. (2004). *Âge, générations et contrat social*. Paris, INED.

Pensiones y mercado de trabajo

Rafael Muñoz de Bustillo Llorente
Universidad de Salamanca

1. INTRODUCCIÓN

Aunque a veces sea difícil aceptarlo, es un hecho de la existencia del ser humano que su capacidad productiva sigue una forma de una U invertida, aumentando con el tiempo al pasar de la adolescencia a la primera madurez laboral, hasta alcanzar un máximo, distinto según qué personas y qué habilidades cognoscitivas o productivas, para ir disminuyendo más o menos rápidamente a partir de dicho máximo. Como tendremos oportunidad de ver más adelante, los estudios difieren en cuanto al perfil concreto de la relación entre productividad y edad, pero en todos los casos muestran que ésta existe y es importante, especialmente en el caso de aquellos trabajos que estén muy relacionados con habilidades físicas: fuerza, agudeza visual, capacidad de mantener la atención, que sufren un deterioro por razones relacionadas con la mecánica del cuerpo humano.

La presencia de esa relación en forma de U invertida entre edad y capacidad productiva, presente en todas las sociedades y en todos los momentos de la historia y extensible, por lo menos, al resto de los primates, es lo que explica que la existencia de uno u otro tipo de mecanismo de acceso de las personas de mayor edad a los bienes y servicios producidos por las personas de menor edad y todavía con plena capacidad productiva. La literatura y el cine nos ofrecen magníficos y líricos ejemplos de situaciones en las que eso no ocurría¹⁰ y donde los ancianos eran abandonados a su suerte, esto es a la muerte, cuando su capacidad de aportar recursos a la sociedad era inferior a sus necesidades de

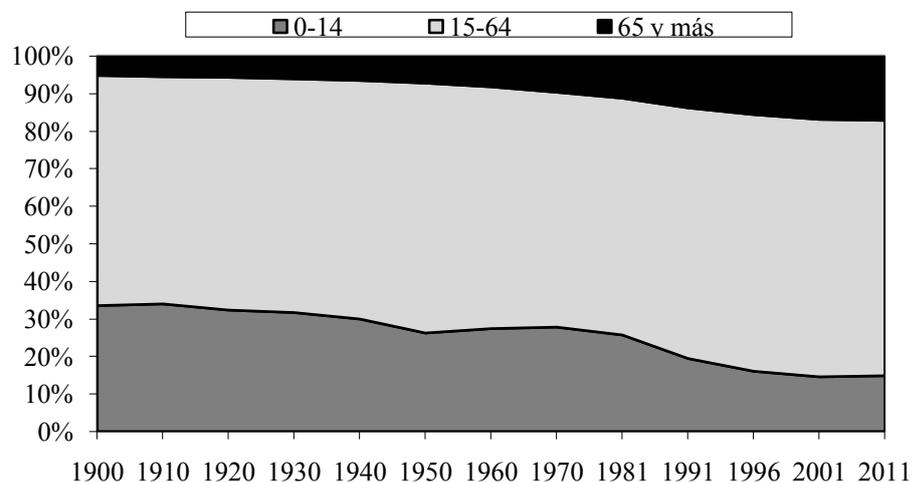
¹⁰ Sobresalen entre ellos el maravilloso cuento *Ley de vida* de Jack London (1979) y la también magistral *Balada del Narayama* (1982) de Shohei Imamura.

subsistencia, pero la historia, o las historias de las distintas sociedades que han poblado la Tierra desde la aparición del *homo sapiens* nos muestra que tal destino nunca fue la tónica dominante. Ciertamente es que las altas tasas de mortalidad a lo largo de la vida hacían que el número de personas que llegaban a esa edad de productividad decreciente era limitado. Como se puede ver en el Gráfico X.1, que reproduce la distribución en grandes grupos de edad de la población española entre 1900 y 2011, el porcentaje de población que a principios de siglo alcanzaba los 65 años era muy bajo, con lo que su presencia dentro y fuera del mercado de trabajo necesariamente también lo era. Habrá que esperar a mediados de siglo para que este grupo de población alcance el 7% del total, y a la década de los 70 para que llegue al 10%. Si nos remontamos más atrás en el tiempo, tan sólo un tercio de los hombres nacidos entre 1856-1860 alcanzaban los 50 años, y su esperanza de vida a esa edad se situaba en otros 20¹¹. A principios del siglo XX la situación había mejorado pero, así y todo, la mitad de los hombres nacidos con el cambio de siglo no alcanzaban los cincuenta años.

Lo cierto es que, aunque los ancianos constituyeran una parte muy limitada de la población, llegaba un momento en el que o bien pasaban a depender de otros miembros de su familia o comunidad, o bien se enfrentaba a un acceso a bienes y servicios menguantes, de ahí que durante gran parte de la historia la vejez fuera sinónimo de necesidad y pobreza. En todo caso, la separación entre actividad e inactividad laboral, asociada a una edad fijada de antemano de forma global, que ahora define los procesos de jubilación, no ha estado presente como tal en otras etapas pasadas de la historia de la humanidad.

¹¹ Cabré i Pla (1999), reproducido en Pérez Díaz (2003), p. 145. Si hacemos caso de los escasos datos existentes sobre los patrones de mortalidad en la antigüedad de la península Ibérica no parece que la situación hubiera cambiado mucho desde los tiempos de Hispania. En este sentido, a partir de las inscripciones epigráficas del Bajo Imperio del *Corpus Inscriptionum Latinarum* de J. C. Rusell, en una muestra de 1111 casos la proporción de los que al morir rebasaban los 60 años era del 24 % (reproducido en Minois, 1987, p. 116).

Gráfico X.1 Estructura de la población por grupos de edad



Fuente: Censos y Padrones de población (INE) y, Proyección de la población española, Madrid, Instituto de Demografía / C.S.I.C (1994), reproducido de <http://www.ced.uab.es/jperez/pags/DatosVejez.htm#tabla1> e INE.

Como señala Minois (1989) en las conclusiones de *La Historia de la Vejez* “La noción de retiro es inexistente en todos estos períodos excepto para algunos casos privilegiados” (p. 399). Aunque la investigación de Minois acaba en el renacimiento, su conclusión es válida hasta la aparición de los modernos sistemas de previsión social y la generalización de la seguridad social en el XX. Así, aunque la existencia de mutualidades laborales ofreciera sobre el papel, ya en el siglo XIX, posibilidades de jubilación, no será hasta el pleno desarrollo de los sistemas de seguridad social que esa dicotomía entre trabajo y jubilación asociado a una edad concreta cobre sentido. Antes de ello, para la mayoría de la población trabajadora, la jubilación era una enteleguía, bien porque no esperaba llegar a vieja, bien porque no disponían de sistema alguno, ya fueran ahorros pasados o propiedades, que les permitieran vivir sin trabajar, con lo que la única alternativa

era la dependencia familiar o la indigencia¹². Por otra parte, esta dependencia familiar, en situaciones donde comúnmente los ingresos familiares estaban próximos a los niveles de subsistencia, se intentaba retrasar al máximo (esto es, hasta que las circunstancias de salud lo hacían inevitable) con la finalidad de no gravar innecesariamente la precaria economía familiar.

La relación especular existente entre los sistemas de pensiones y el mercado de trabajo, en la que el pensionista se define como el contrario del que trabaja¹³, esconde sin embargo la presencia de una fuerte vinculación entre ambos estados: el de trabajador y el de jubilado. Por un lado, porque, independientemente de cómo esté organizado el sistema de pensiones, los pensionistas sólo pueden acceder a los bienes y servicios producidos por los trabajadores activos. Por lo tanto, su bienestar dependerá de la capacidad productiva de la sociedad en la que habiten. Esta relación es sin duda más evidente en los sistemas de pensiones de reparto, en los que los trabajadores en activo (y sus empleadores) pagan las cuotas sociales con las que se financian las pensiones de los trabajadores jubilados. Pero aunque en el caso de los sistemas de capitalización la relación no sea tan evidente, ello no significa que no se dé de idéntica forma¹⁴. Es por ello que lo que ocurra en el mercado de trabajo va a tener un impacto determinante sobre la viabilidad de los sistemas de pensiones. Si un mercado de trabajo no funciona, y por lo tanto una economía no funciona, difícilmente podrán los jubilados mantener sus niveles de ingresos. La siguiente

¹² En Estados Unidos, en 1880 cerca de la mitad de los jubilados vivían con sus hijos u otros familiares (Costa, 1998)

¹³ Es importante señalar que de aquí en adelante cuando nos refiramos al trabajo estaremos haciendo referencia exclusivamente al trabajo de mercado, y no a aquellas innumerables actividades productivas que muchos jubilados desarrollan fuera del mercado de trabajo, ya sea en la producción doméstica, ya en el cuidado de personas dependientes, ya en servicios para la comunidad.

¹⁴ En este caso el jubilado se iría deshaciendo de los activos financieros acumulados durante su vida laboral, que vendería a los trabajadores en activo que estarían construyendo su fondo de pensiones y con ese dinero compraría los bienes y servicios producidos por dichos trabajadores. El flujo y la relación entre trabajadores y pensionistas en este caso es más complejo pero no por ello menos cierto y, en todo caso, los jubilados sólo podrán acceder a bienes como resultado de la renuncia (en este caso, voluntaria a través de operaciones compra-venta) de los trabajadores a parte de la producción.

sección de este capítulo se detendrá en estudiar esta relación, de vital importancia para la sostenibilidad del sistema de pensiones, y que a menudo se obvia en los análisis de tipo actuarial que abundan en el debate sobre la reforma de las pensiones.

La segunda vía que relaciona pensiones y mercado de trabajo tiene una naturaleza más microeconómica, o íntima, si se prefiere. La mayor parte de sistemas de pensiones relacionan la cuantía de la pensión a percibir con el historial de trabajo de la persona. La pensión no es, como tal, un derecho universal, sino un derecho que sólo se activa cuando los beneficiarios cumplen ciertas condiciones. En la medida en que estas condiciones están vinculadas al historial de cotizaciones del trabajador y éste a su historial laboral, lo que quiera que ocurra con el mercado de trabajo en un país afectará a los compromisos en materia de pensiones de dicho país en el futuro. En la sección tercera de este capítulo se estudiará en qué forma los cambios acontecidos en el mercado de trabajo en los últimos años, y los cambios introducidos en la reforma de las pensiones de 2011, pueden afectar a las pensiones futuras de los trabajadores en activo. Ciertamente que los sistemas de pensiones suelen tener un pilar de pensiones no contributivas o asistenciales dirigido a aquellas personas que por circunstancias vitales no cumplen las condiciones para acceder a una pensión contributiva y que simultáneamente no tienen otras fuentes de renta, pero este pilar suele tener una concepción de mínimos, estando normalmente también dirigido a una minoría de población. En todo caso, este pilar del sistema de pensiones también dependerá del funcionamiento del mercado de trabajo, ya que cuanto mejor y más inclusivo sea éste, más fácil será a los ciudadanos cumplir los requisitos mínimos para acceder a una pensión contributiva y por lo tanto menor el recurso que harán a este pilar. De hecho, el decepcionante aumento de la cobertura de los planes privados de pensiones es una de las principales críticas que se hace a algunos de los nuevos sistemas de pensiones basados en la capitalización privada, ya que esa baja cobertura se traslada en mayor gasto

público futuro en la forma de pensiones no contributivas. En el caso de España, el sistema de pensiones no contributivas incluye la así denominada, la más importante en cuantía y población protegida (alrededor de un cuarto de millón de personas) y la pensión asistencial (unos pocos miles). Del conjunto de pensionistas por razón de edad, en 2010 el 95% pertenecía al sistema contributivo (94% en 2000). En cuanto a la cuantía, las pensiones no contributivas suponían algo más de un tercio de la pensión media contributiva, el 38% (343€/mes frente a 910€/mes), porcentaje que ha decrecido a lo largo de la década ya que en 2000 alcanzaba el 44%.

Una vez analizado desde estas dos vertientes la relación entre mercado de trabajo y sistema de pensiones, en la sección cuatro, a modo de cierre, se presentan las principales conclusiones alcanzadas a lo largo del capítulo.

2. MERCADO DE TRABAJO Y VIABILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES.

Como se ha señalado en la introducción, el cabal funcionamiento de un sistema de pensiones, y lo mismo se podría decir de la economía de un país, depende del funcionamiento del mercado de trabajo, entendiéndose por tal tanto el nivel de empleo como su productividad. Como es de sobra conocido, la producción de bienes y servicios de un país, esto es, el PIB, se puede expresar como el resultado de multiplicar el empleo total, E , por la productividad media de cada trabajador, π .

$$(1) \text{ PIB} = \pi \cdot E$$

En términos de PIB per cápita, el PIB partido por la población, P , la expresión anterior se transforma en:

$$(2) \text{ PIB pc} = \pi \cdot E/P,$$

donde E/P es la relación entre el empleo y la población total, o tasa de empleo total, e . Esta relación simplemente indica que la producción por persona en un país depende de la capacidad productiva que tienen por término medio las personas que trabajan y el peso que dichas personas tienen en la población total.

Las dos expresiones anteriores, sencillas como son, nos permiten sin embargo presentar un primer resultado sobre la vinculación entre mercado de trabajo y sistema de pensiones. En términos reales, para que el cambio demográfico genere problemas de capacidad de producción tienen que cumplirse dos condiciones:

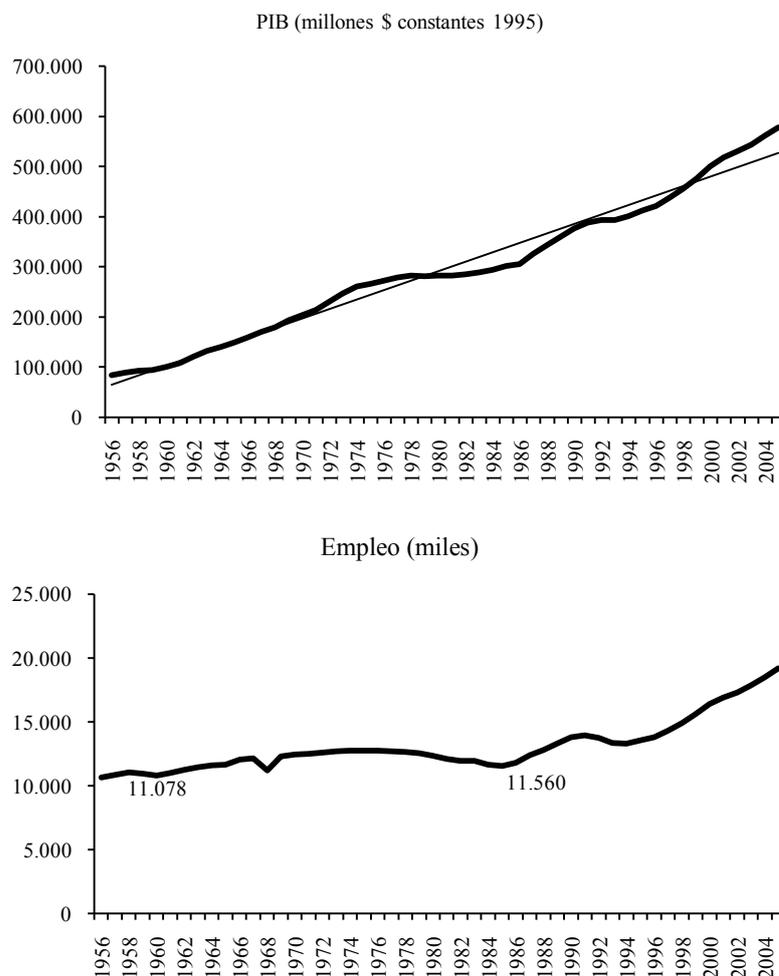
(1) que se reduzca el empleo, esto es, que el envejecimiento de los trabajadores y su abandono del mercado de trabajo cuando alcanzan determinada edad, hasta ahora los 65 años, en el futuro los 67, conduzca a una caída en E ;

(2) que dicha caída en E no vaya acompañada de un aumento cuanto menos de la misma intensidad en la productividad. De no ser así, un número menor de personas produciría un mayor output final que compensaría (o incluso superaría) la caída en la ocupación, no produciéndose una merma del PIB.

Puesto que en el pasado estadísticamente visible no ha sido habitual que se produzcan caídas de la población ocupada de forma prolongada no es fácil encontrar un ejemplo de lo anterior. El caso español, sin embargo, nos ofrece un magnífico ejemplo de una dinámica parecida: una población ocupada más o menos constante durante un largo periodo de tiempo que sin embargo y gracias al aumento de la productividad es compatible con una producción creciente. En el gráfico X2, donde representa la evolución de la ocupación y el PIB en España entre 1956 y 2005, se puede comprobar cómo en el período 1956-1986 prácticamente el mismo empleo (alrededor de los doce millones de trabajadores) está asociado, por mor del aumento de la productividad, con un aumento del PIB

que prácticamente se triplica en las tres décadas. El que, durante ese mismo período, aumentara el peso demográfico de los mayores de 65, que, como se puede observar en el gráfico X.1, de hecho pasó del 8 al 13% (mayores de 65 con respecto a población potencialmente activa) no supuso ningún problema en términos de recursos per cápita en un contexto en el que la producción crecía de forma muy significativa.

Gráfico X.2. Producción y empleo en España 1956-2005.



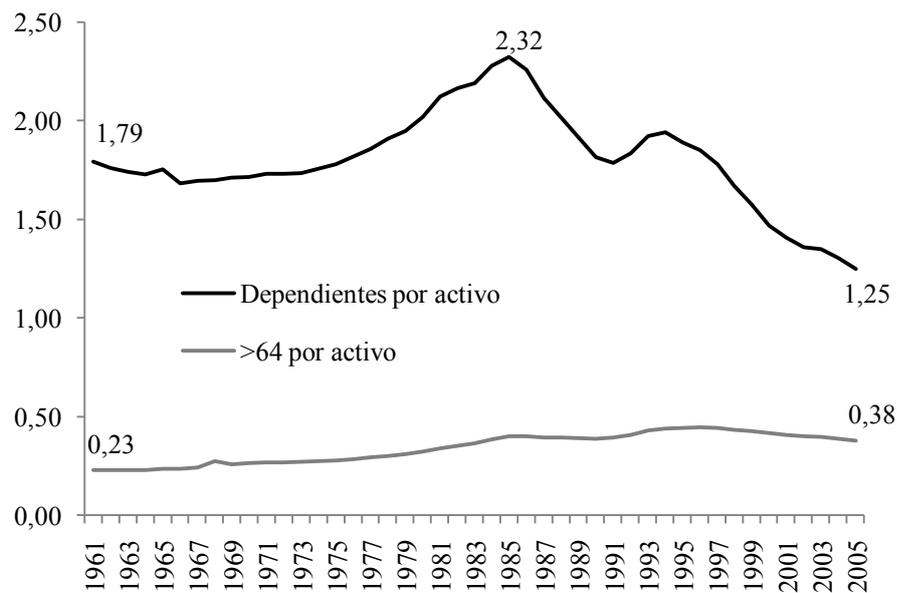
Fuente: GGDC y elaboración propia.

De hecho, durante todo el periodo 1956-2005, a largo plazo la tendencia de crecimiento de la economía española prácticamente permanece invariable, si bien como nos muestra el gráfico que recoge la evolución de la ocupación, este crecimiento refleja dos dinámicas muy distintas. La primera fase de crecimiento, hasta la entrada de España en la UE, se caracteriza por estar basado fundamentalmente en el aumento de la productividad y con una escasa capacidad de generación de empleo en su conjunto. La segunda etapa, que duraría hasta la crisis de 2008 (no contemplada en el gráfico) es una etapa de crecimiento caracterizada (salvo el periodo vinculado a la crisis de 1993) por todo lo contrario: estancamiento de la productividad y aumento del empleo. Desde el punto de vista del PIB, de la disponibilidad de bienes y servicios, tanto da que el crecimiento obedezca a una u otra dinámica. No así desde la perspectiva de la distribución, ya que los perfiles distributivos de uno y otro crecimiento serán distintos.

Llevando esta discusión hacia el futuro, si por el aumento del empleo o por el aumento de la producción, o por las dos cosas, aumenta la producción futura disponible, entonces cabe pensar que la “sociedad” podrá gestionar el aumento de la población dependiente con facilidad, tanto más cuanto mayor sea dicho crecimiento. Entendiendo aquí por “gestionar” el hacer compatible el aumento del nivel de renta de la población activa con la existencia de pensiones “dignas” o “razonables” para la creciente población jubilada. Ni más ni menos como ocurrió en el período 1956-86 que hemos analizado más arriba, en donde básicamente la misma población ocupada fue capaz de mantener a una población dependiente (no sólo por razón de edad) creciente. Así, como se puede ver en el gráfico X.3, desde 1960 hasta 1985 se produce un aumento muy significativo en el número de personas dependientes por ocupado, que pasa de 1,8 a 2,3, para caer desde entonces hasta 1,25 con el proceso de crecimiento del empleo. Nótese que el peso de los dependientes de más de 64 años en el total es marginal, ya que al final del período hay poco más de un pensionista por cada tres ocupados, mientras que en términos de dependencia global hay 1,25 dependientes por cada ocupado.

Obsérvese así mismo como el aumento de la dependencia de más de 64 años es compatible con una reducción de la dependencia total como resultado tanto de la reducción de la dependencia de menores de 16 años, con una población en este grupo de edad que se reduce en más de dos millones cuando se contempla el periodo completo y casi en cuatro cuando se compara 2005 con 1979, el año donde el tamaño de este colectivo alcanza su valor máximo, como, sobre todo, por el aumento del empleo, que prácticamente se dobla.

Gráfico X.3 Dependientes y mayores de 64 años por ocupado. España 1961-2005



Fuente: INE y elaboración propia.

Para seguir avanzando en nuestro propósito es útil introducir algunos indicadores distintos de los más habituales en el debate. En primer lugar, es importante cualificar el indicador de dependencia normalmente utilizado para indicar la intensidad de los cambios a los que se enfrentan los sistemas de pensiones. A partir de la discusión planteada más arriba, es evidente que el factor

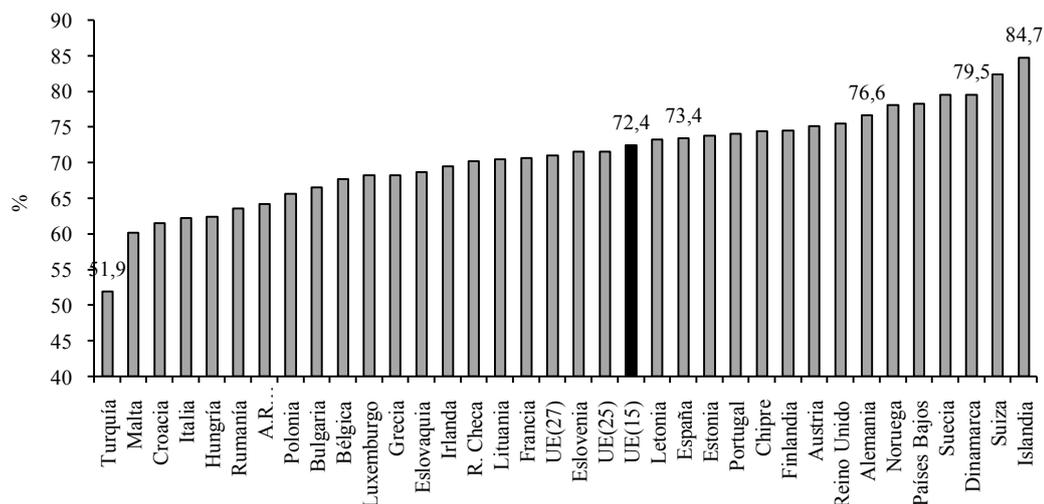
determinante de la viabilidad económica (que no financiera o política, que es una cuestión distinta) de un sistema de pensiones es la relación existente entre el número de personas (y su productividad) ocupadas y las personas dependientes. Este indicador, que denominaremos Tasa de Dependencia económica total, TDe_t se ve afectado por tres factores distintos.

El primero de ellos es de naturaleza demográfica y consiste en la estructura de edad de la población. Si por cualesquiera razones la pirámide de edad tiene una forma de reloj de arena, con una base y una cúspide muy ancha, entonces, *caeteris paribus*, la tasa de dependencia económica total será más alta ya que dichos estratos de población se consideran normalmente no activos. De todas formas, hay que señalar que los límites que marcan la actividad potencial son en gran parte construcciones sociales que pueden ser alteradas y que, de hecho, son distintos entre países, tanto en lo que se refiere a la edad mínima laboral (15 en muchos países de Europa tal y como estipula la Convención C138 sobre Edad Mínima de 1973, 16 en España y 14 ó hasta 13 en algunos países menos desarrollados para algunos tipos de trabajo. Lo mismo se puede decir del otro extremo, donde los 65 años otrora considerados común umbral de la jubilación se han retrasado (o están en proceso de hacerlo) en muchos países hasta los 67 (y con expectativas de retrasarlo todavía más en el futuro). Si denominamos tasa de dependencia demográfica total TDD_t al cociente entre la población potencialmente activa y la población menor de 15/16 años y mayor de 64, entonces podemos decir que el primer factor que afecta a la tasa de dependencia económica total es dicha TDD_t .

El segundo factor que afectará a la TDe_t tiene que ver con la relación entre la población potencialmente activa, PPA, por razones de edad, y la población que realmente quiere trabajar y está trabajando o buscando trabajo (población activa, PA). Dependiendo de distintos factores, normalmente vinculados a la participación de la mujer en el mercado de trabajo, aunque también a la participación de los trabajadores de mayor edad y la duración de los estudios en el

caso de los trabajadores más jóvenes, las tasas de actividad pueden variar de forma significativa entre países y para un mismo país a lo largo del tiempo. En el gráfico X.4 se reproduce a modo de ejemplo las tasas de actividad entre 15-64 años de los países de UE(27) junto con otros seis países europeos, pudiéndose comprobar las fuertes diferencias existentes entre Turquía, con una tasa de actividad del 52% e Islandia, con una tasa que prácticamente alcanza el 85%.

Gráfico X.4 Tasas de actividad en 33 países europeos (población 15-64). 2009.



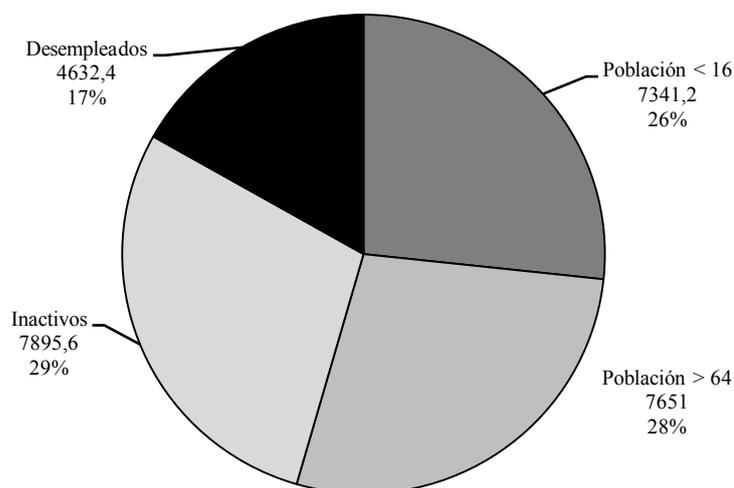
Fuente: Eurostat

El tercer factor que afecta a la TDe_t es la tasa de empleo (positivamente) o la tasa de desempleo (negativamente). De esta forma, para una determinada estructura de edad de la población y una determinada tasa de actividad, cuanto mayor sea la tasa de empleo y por lo tanto menor la tasa de desempleo, menor será la tasa de dependencia económica total. En este ámbito las diferencias entre países son también muy significativas, con casos como España, que ha sufrido

sistemáticamente de altas tasas de desempleo, y otros con mercados de trabajo más inclusivos capaces de alcanzar y mantener en el tiempo altas tasas de empleo.

De lo señalado hasta el momento se desprenden tres conclusiones interesantes para nuestro objetivo. La primera de ellas es que la dependencia demográfica, por importante que pueda ser, es tan sólo una de las variables que afectan a la dependencia económica, la variable clave a la hora de analizar el peso que la existencia de prestaciones de jubilación imponen a los trabajadores ocupados. La segunda tiene que ver con la clasificación que usualmente se hace entre dependencia demográfica de los mayores de 64 y el resto. Siendo que desde un punto de vista del equilibrio entre la generación de bienes y servicios y las demandas de éstos lo importante no es el tamaño de la cohorte de 65 años o más con respecto a los ocupados, sino el tamaño de todos aquellos dependientes (independientemente de su causa, valga la redundancia) con respecto a los ocupados. Como se puede ver en el gráfico X.5, que reproduce la composición de la población dependiente bien por inactividad vinculada a la edad (tener menos de 16 ó más de 65), bien por no ser población activa siendo potencialmente activa, o bien por encontrarse en situación de desempleo, correspondiente a España y 2010, la mayor parte de la dependencia se explica por factores ajenos a la jubilación. En todo caso, lo que interesa resaltar a partir de esta constatación es cómo el trasvase de población del desempleo y la inactividad hacia la ocupación puede reducir enormemente la tasa de dependencia económica sin que cambie la tasa de dependencia demográfica.

Gráfico X.5. Composición de la población dependiente. España 2010 (miles y %)



Fuente: EPA y elaboración propia.

Si definimos la población dependiente como la suma de esos cuatro colectivos, entonces, dividiendo por la población ocupada, tenemos que la tasa de dependencia económica total será igual a:

$$(3) TDe_t = PD/E = (P < 16/E) + (P > 64 /E) + (PPA inactiva/E) + (U/E)$$

De forma que el impacto del previsto aumento de la tasa de dependencia económica de los mayores de 64 años sobre la tasa de dependencia económica total se podrá minorar en la medida en que: (a) se reduzca, como así ha ocurrido en el pasado, la tasa de dependencia económica de los menores de 16 años como resultado de la reducción de esta cohorte, (b) se reduzca la tasa de inactividad de la población potencialmente activa, de nuevo como ha ocurrido en el pasado, (c) se reduzca la tasa de desempleo.

Antes de presentar algunas simulaciones como ejemplo del efecto que tales cambios podrían tener en el futuro sobre la tasa de dependencia económica total y, por lo tanto, sobre el peso que el aumento de la población jubilada podría tener sobre los activos en un futuro más o menos próximo, es conveniente detenernos en las distintas implicaciones de los distintos tipos de dependencia recogidos en la expresión (3) ya que, si bien en todos los casos tienen el común denominador de ser población que depende para su subsistencia social de los bienes y servicios generados por otros, al ser los mecanismos mediante los que acceden al producto social distintos, también lo son las implicaciones de su aumento.

En términos generales, la subsistencia social de los menores de 16 y de los inactivos en edad potencialmente activa recae normalmente sobre los otros miembros de la unidad familiar en la que se integran. Siendo estrictos, muchos Estados de bienestar disponen de prestaciones dirigidas a las familias con el objetivo de contribuir a parte de los gastos derivados de la crianza de los hijos, si bien, aunque existen casos en los que tales gastos son ciertamente generosos, como Dinamarca, Países Bajos o Luxemburgo, donde éste se situaba en 2008 en las proximidades del 4% del PIB, el peso presupuestario de tales prestaciones en la mayor parte de los países es moderado¹⁵. También se puede argumentar que existen otros programas de asistencia social dirigidos a aquellas unidades familiares en las que hay una carencia absoluta de ingresos como resultado de la inactividad de sus miembros, si bien las prestaciones en estos casos suelen ser mucho menos generosas, como muestra que el conjunto de la UE sólo dedica un 0,36% del PIB a asistencia social, el ámbito de actuación de la política social que atendería, en su caso, este tipo de circunstancias. Por lo tanto es razonablemente seguro afirmar que este tipo de dependencia recae en el ámbito familiar y por lo

¹⁵ Un 2,1% de media en la UE (15) y un 1,5% en España en 2008 según datos de Eurostat.

tanto no tendría incidencia sobre los presupuestos públicos (o en todo caso su incidencia sería mucho menor).

La dependencia motivada por el desempleo sería de distinta naturaleza ya que es habitual que la contingencia de desempleo esté protegida por la política social, de forma que, al menos parte de desempleados cuente con prestaciones públicas durante al menos parte de su situación de desempleo. En este caso, por lo tanto tendríamos una responsabilidad compartida que se escoraría hacia lo público o lo privado en función de la tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo y la generosidad de las mismas.

Por último, la dependencia por razón de jubilación estaría de forma mayoritaria en el ámbito de la intervención pública, al menos en aquellos sistemas de jubilación que descansan fundamentalmente sobre sistemas de reparto. De hecho, el movimiento en favor de la sustitución de los sistemas de reparto públicos por sistemas de capitalización privados se puede entender como un intento por cambiar la esfera de responsabilidad en materia de jubilación. De esta forma en los sistemas de capitalización, la dependencia, aunque con las mismas implicaciones en términos reales de recursos, al pasar a la esfera de lo privado, desaparecería del debate.

Igualmente, la construcción de los sistemas públicos de jubilación puede entenderse como una forma de externalizar la protección a las personas mayores del ámbito familiar al ámbito del conjunto de la sociedad.

Paradójicamente, el hecho de que algunos tipos de dependencia tengan implicaciones presupuestarias y otras no, hace que la interpretación de sus implicaciones económicas sea muy distinta, cuando lo único realmente distinto es la forma de financiación de la dependencia y su visibilidad, pero no así sus efectos en términos de los recursos disponibles para los activos. La única diferencia, por lo tanto, es de tipo distributivo, ya que en un caso la redistribución derivada del mantenimiento social de los dependientes se da prioritariamente dentro del hogar

(hijo y esposo o esposa dependiente por inactividad) y en otro en el ámbito del conjunto de la sociedad (pensiones y, parcialmente, desempleo).

Antes de proceder a plantear distintos escenarios sobre la evolución futura de la tasa de dependencia económica es conveniente indicar de qué manera su evolución entronca con el esfuerzo que en términos de PIB tiene que dedicar un país a cumplir sus obligaciones en materia de pensiones, que vendría recogido por el cociente entre el gasto en pensiones, GP, y el PIB. Puesto que el gasto en pensiones es el resultado de multiplicar la pensión media, p , por el número de pensionistas, P , y el PIB, como vimos en la expresión (1) el producto del empleo y la productividad, entonces el esfuerzo en pensiones se puede expresar como

$$(4) GP/PIB = (p.P)/(E.\pi) = (P/E). (p/\pi) = TDe_{>64} . (p/\pi)$$

de forma que el gasto en pensiones como porcentaje del PIB aumentará con la tasa de dependencia de personas mayores, con el valor de la pensión y caerá con el aumento de la productividad. Recordemos, sin embargo, que es perfectamente posible que un aumento de la tasa de dependencia de mayores (y por lo tanto, un aumento del peso del gasto en pensiones sobre el PIB) vaya acompañado de una reducción de la tasa de dependencia total (y la correspondiente reducción del gasto total en dependencia –tanto público como privado).

2.1. La evolución futura de la tasa de dependencia económica: una simulación.

Una vez identificados los distintos tipos de dependencia económica, en esta sección presentaremos una serie de simulaciones sobre evolución posible de la tasa de dependencia económica que construiremos a partir de las proyecciones demográficas disponibles y una serie de supuestos sobre tasas de actividad y tasas de desempleo. Con ello no se pretende, nada más lejos de nuestra intención,

ofrecer una estimación de cuál puede ser la evolución futura de la tasa de dependencia económica, sino mostrar con una serie de ejemplos hasta qué punto determinados cambios en el mercado de trabajo, de producirse, podrían compensar parte del impacto del aumento de la tasa de dependencia demográfica y con ello resaltar el papel central del mercado de trabajo en la evolución futura del “problema” de las pensiones. Posteriormente, en las conclusiones veremos hasta qué punto esta dinámica se podría ver reforzada por otros cambios vinculados también al mercado de trabajo como el aumento de la productividad.

Con la finalidad de proceder a comparar las dos visiones del futuro -y del pasado- que se obtienen a partir del análisis de la evolución pasada y futura de las tasas de dependencia cuando se consideran sólo los aspectos demográficos (edad potencialmente activa) o se considera la población efectivamente ocupada, y cuando se considera sólo la dependencia por razón de edad elevada, frente a la consideración de la dependencia por cualesquiera causas en los gráficos X.6 y X.7 se reproducen las tasas de dependencia demográfica y las tasas de dependencia económicas tanto de menores de 16, como de mayores de 64 y ya dentro del ámbito de dependencia económica, la dependencia total que incluiría junto a estos dos grupos a todos aquellos inactivos -siendo potencialmente activos- y a los desempleados.

Los datos correspondientes al periodo 1960-2010 se han obtenido del Instituto Nacional de Estadística, ensamblando diversas fuentes y suavizando los enlaces. En cuanto a las proyecciones de población, se han utilizado las proyecciones de población a largo plazo de este mismo organismo¹⁶. Para construir las series de empleo, necesarias para presentar valores simulados de las tasas de dependencia económica, que se mide con respecto a esta variable y que incluye también la población potencialmente activa pero dependiente, se ha procedido de la siguiente manera: (a) se ha incorporado el supuesto de aumento de

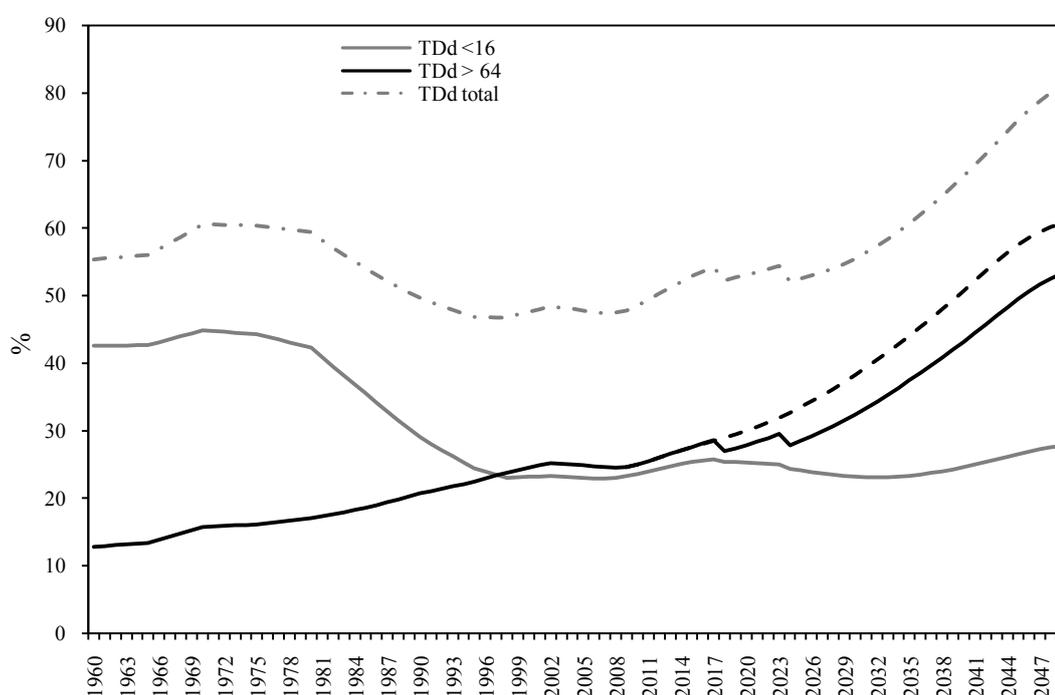
¹⁶ La metodología utilizada se puede encontrar en <http://www.ine.es/metodologia/t20/t2030251.pdf>

la tasa de actividad hasta acercarse al 80% en 2049. Se ha aumentado progresivamente la tasa de empleo hasta alcanzar una tasa de desempleo del 3% en el 2023, magnitud a partir de la cual la tasa de empleo se mantiene constante en el tiempo. Detrás de estos supuestos está la idea de que todavía hay margen para aumentar las tasas de actividad y que la anormal tasa de desempleo existente en la actualidad responde a las circunstancias del ciclo económico y por lo tanto debería reducirse una vez que se normalice la situación económica. Obviamente, en el supuesto de que el proceso de aumento del empleo se diese a una velocidad más lenta (se ha supuesto una subida anual constante de 1,5 puntos porcentuales), lo único que ocurriría es que el efecto reductor de la tasa de dependencia económica del aumento del empleo se dilataría en el tiempo, retardándose también el momento en el que alcanzaría la tasa del 3% de desempleo que se asume como desempleo friccional en este ejercicio. Dada la situación actual de la economía española, y las previsiones de la OCDE de no alcanzar una tasa de desempleo similar a la existente antes de la crisis hasta el 2026, esta estimación puede parecer muy optimista. Lo importante, en todo caso, no es tanto que dicha estimación se cumpla o no, sino reflejar cómo, (1) la dependencia en la tercera edad es sólo una de las fuentes de dependencia, y no siempre la más importante, (2) el impacto de ésta palidece cuando se contempla dentro del conjunto de relaciones de dependencia entre trabajadores ocupados por un lado y población inactiva total (esto es, potencialmente activa y no) más trabajadores desempleados por otro, y (3) de existir un aumento del empleo, tanto por aumento de la tasa de actividad como por reducción de la tasa de desempleo, se compensaría parte del aumento de la tasa de dependencia económica derivada del aumento de la tasa de dependencia demográfica de más de 64 años. Es por ello que aceptamos *at face value* las proyecciones del INE sin entrar a cuestionar en qué medida capturan satisfactoriamente posibles presiones migratorias que pudieran producirse en el futuro, al igual que se han producida en el pasado (pasando inadvertidas en las simulaciones correspondientes), o cambios en las pautas de fertilidad.

Empezando con el gráfico X.6, que refleja tan sólo las variables demográficas, dos son las cuestiones sobre las que me gustaría llamar la atención. En primer lugar y como es conocido, la tasa de dependencia de personas mayores muestra una clara tendencia creciente en todo el período, exceptuando una ligera estabilización en la primera década del siglo XXI como resultado de la entrada masiva de inmigrantes que cambian, si quiera momentáneamente, el proceso de adelgazamiento relativo de la población potencialmente activa. Este proceso, sin embargo, se ve afectado en 2017 y 2023, por dos caídas puntuales fruto del retraso en la edad de jubilación introducido en la reforma de las pensiones de 2011. Como resultado del paulatino retraso (dos meses por año) de la edad de jubilación general (salvo circunstancias específicas a las que aludiremos en la siguiente sección), en el 2017 la edad de jubilación pasará a ser los 66 años y en 2023 los 67, alterándose también la definición de tasa de dependencia. Producto de este cambio, al final del periodo contemplado en la simulación se reduciría la tasa de dependencia demográfica en la tercera edad en algo más de siete puntos, lo que supone alrededor del 12% de caída en dicha tasa con respecto al nivel que se habría alcanzado sin la reforma (con idéntico impacto sobre la tasa gasto en pensiones sobre el PIB, tal y como se deduce de la ecuación 4). En segundo lugar, cuando se contempla la tasa de dependencia de mayores en el contexto de la tasa de dependencia demográfica total (incluyendo jubilados y menores de 16 años) se observa cómo el fuerte crecimiento de la tasa de dependencia de mayores se ve compensado en gran medida por la caída en la tasa de dependencia de menores resultante de la transición demográfica. De esta forma hasta 2035 no se recuperarán las tasas de dependencia demográfica, (alrededor del 60%) que existieron en la sociedad española en la década de 1970. Desde esta perspectiva, el crecimiento total en el conjunto del periodo también es, lógicamente, mucho menos llamativo: de 55 al 81%, comparado con el incremento del 13 al 53%. Como se ha señalado más arriba, ambas tasas de dependencia son distintas en términos de quiénes son los principales responsables de la subsistencia de los grupos de población implicados, el sector público en el caso de los mayores de 65

(ó 67), las familias en el segundo. Pero en términos de recursos no hay grandes diferencias. Por otra parte, es oportuno llamar la atención de que las altas tasas de dependencia demográfica de la década de 1970 se daban en un país con una mucha menor capacidad productiva y PIB per cápita¹⁷.

Gráfico X.6. Evolución y proyecciones de las tasas de dependencia demográfica en España: 1960-2049



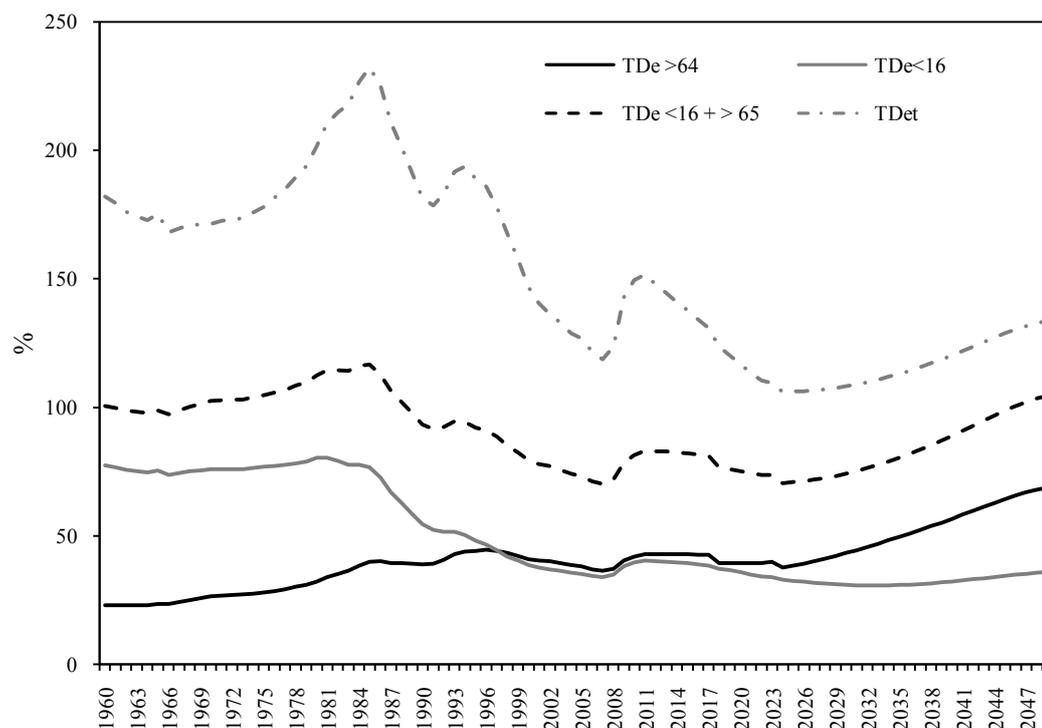
Fuente: INE y elaboración propia.

El gráfico X.7, recoge, como se ha señalado más arriba, el concepto más relevante a la hora de hablar del futuro de las pensiones de tasa de dependencia económica, aquél que vincula a la población dependiente, ya por ser menor de 16

¹⁷ En una presentación de estas ideas en la Universidad de Alicante se me hizo la observación de que posiblemente parte de los demográficamente dependientes en 1970 (y con más razón antes de esa fecha) fueran activos en términos productivos. La incorporación de este supuesto reduciría las tasas de dependencia de menores de 16 años en términos económicos, pero no anularía el hecho de existencia de unas muy altas tasas de dependencia demográfica.

años, por ser mayor de 65, o por no estar trabajando aunque potencialmente pueda hacerlo, con la población ocupada. Para ello, a partir de 2010 se han incorporado los supuesto arriba señalados sobre evolución de la tasa de empleo y actividad que nos permite simular simultáneamente el denominador de las tasas de dependencia económica: la población ocupada, y el numerador de la tasa de dependencia económica total, que junto a los menores de 16 y mayores de 65 (no afectados por la simulación de la población ocupada) incluye a los inactivos y desempleados entre 14 y 64 años.

Gráfico X.7. Evolución y proyecciones de las tasas de dependencia económica en España: 1960-2049



Fuente: INE y elaboración propia.

Del análisis de los datos y simulaciones recogido en el gráfico X.7 destacan las siguientes reflexiones. La primera de ellas es la importancia capital que tiene el comportamiento en términos de actividad y ocupación de los potencialmente activos y que se recoge en la diferencia entre la tasas de

dependencia económica por razón de edad (<16 y 65 +) y la tasa de dependencia económica total. La segunda es cómo incluso teniendo en cuenta el fuerte crecimiento de la tasa de dependencia económica de personas de 65 y más años los niveles de dependencia alcanzados al final del período, 134% (equivalente a 1,3 dependientes por ocupado) está muy por debajo de los valores alcanzados en la década de los 80, con un máximo de 232% en 1985, o incluso de los valores de los años de 1960 (168% en 1966). De nuevo, el innegable efecto del aumento de la tasa de dependencia económica vinculado al aumento de la población jubilada palidece cuando se contempla dentro de la dinámica de la dependencia económica agregada. En tercer lugar, las simulaciones realizadas a modo de ejemplo y sin mayor ambición ponen de referencia en la importancia que para el mantenimiento de los sistemas de pensiones tiene el cabal funcionamiento del mercado de trabajo, recogido aquí por el aumento de la tasa de actividad y el aumento de la tasa de empleo, que al aumentar el denominador y reducir el numerador reduce la tasa de dependencia económica (y por lo tanto también el gasto en pensiones como porcentaje del PIB, no porque se reduzcan éstas como en el caso anterior, sino porque aumenta el PIB). En cuanto a los supuestos incorporados señalar, una vez más, que son meramente indicativos para poder realizar el ejercicio expositivo, en todo caso, la tasa de actividad final incorporada en la simulación es inferior a la existente en Islandia en la actualidad y similar a la de otros países como Suiza, Dinamarca o Suecia. En cuanto a la tasa de empleo, que admito puede parecer con los tiempos que corren muy optimista, tan sólo señalar que de no alcanzarse lo que tendríamos es un problema de funcionamiento global del sistema, que no generaría empleo para aquellos que quieren trabajar, con el correspondiente problema de eficiencia derivado, y a este ámbito habría que dirigir todos los esfuerzos, el problema no sería por lo tanto el gasto en pensiones, sino el fracaso en generar empleo.

3. MERCADO DE TRABAJO Y DERECHOS INDIVIDUALES DE PENSIONES.

Como se ha señalado en la introducción, el mercado de trabajo no sólo es importante como mecanismo de generación de empleo que permita reducir la tasa de dependencia económica de un país, también es el medio que permite a los trabajadores acumular los derechos que en su día les permitirán acceder a una pensión. En lo que ha esto respecta, gran parte de las reformas realizadas con la finalidad de reducir el gasto futuro en pensiones han actuado de una u otra manera sobre la vinculación entre historial laboral y derechos de pensiones, normalmente haciendo más exigentes los requisitos laborales para alcanzar una determinada pensión. En esta sección realizaremos una primera evaluación, necesariamente provisional, de los efectos que la reforma de las pensiones de 2011 podría tener sobre los derechos de pensiones de los trabajadores en España.

La reforma de las pensiones de 2011 tenía como principal eje el aumento de la "contributividad", entendida como un estrechamiento de la vinculación entre las cotizaciones aportadas por los trabajadores a lo largo de su vida laboral y la pensión resultante. Independientemente de las virtudes que tal aproximación pueda tener desde una perspectiva de justicia económica, algo que ni ha estado presentes en el debate y la praxis de la reforma (ya que su objetivo no era hacer el sistema más justo sino menos oneroso en términos de PIB futuro dedicado a pensiones) ni es un tema baladí que se pueda despachar en unas líneas (Esteve, 2008), la aplicación de ese principio se manifestó en tres elementos centrales: (1) alargamiento del periodo utilizado en el cálculo de la base reguladora de la pensión, de 15 a 25 años, (2) Aumento en dos años, los mismos en los que se retrasa la edad normal de jubilación, de 35 a 37, del número de años de cotización necesarios para tener derecho al 100% de la base reguladora, (3) Aplicación de una regla proporcional al convertir los años cotizados en porcentaje de pensión a recibir.

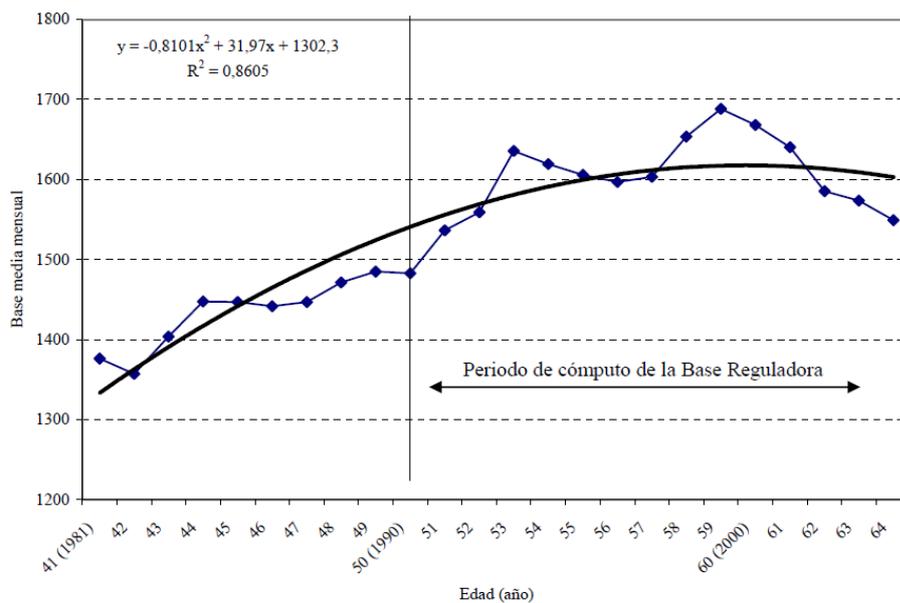
3.1 Mercado de trabajo y efectos del alargamiento del período de utilizado en el cálculo de la base reguladora.

El primero de los cambios tiene implicaciones importantes en términos de la cuantía resultante de la pensión, que en términos generales suponen una merma de la misma por dos razones distintas. En primer lugar, la vida laboral suele mostrar una pendiente positiva en lo que se refiere a los salarios (y las correspondientes cotizaciones sociales) de los trabajadores de forma que los primeros años de trabajo están asociados con salarios más bajos que habitualmente aumentan con el paso del tiempo según los trabajadores mejoran su encaje en el mercado laboral y acumulan conocimientos específicos y antigüedad en sus puestos de trabajo que le permite bien automáticamente (antigüedad) o mediante promoción y subida por la escala laboral aumentar sus salarios. En el gráfico X.8, donde se reproduce la evolución de las bases de cotización de los trabajadores jubilados en 2005 por el Régimen General de la SS, se observa perfectamente esta dinámica de aumento con la edad hasta alcanzar un máximo alrededor de los 63 años. A partir de esa edad las bases medias se reducen, resultado probablemente vinculado a la reducción de la muestra de jubilados a aquéllos con menores carreras de cotización por jubilación temprana de aquéllos otros con carreras más largas y probablemente bases de cotización también más elevadas. En todo caso, incluso contando con esa caída de los últimos años, el gráfico muestra de forma clara ese comportamiento creciente de los salarios y las bases con la edad del trabajador. Ello implica que cuanto mayor sea el periodo utilizado en el cómputo de la Base Reguladora, y por lo tanto más hacia atrás en el tiempo nos desplazemos, se incorporarán en el cálculo salarios (y bases) menores, reduciéndose por lo tanto la cuantía de la base reguladora resultante.

En segundo lugar, si tenemos en cuenta que las tasas de desempleo no se distribuyen de forma aleatoria entre la población, sino que afectan de forma más intensa a los más jóvenes, según nos echemos atrás en el tiempo para calcular la base reguladora tanto más fácil será que aparezcan lagunas de cotización de los

trabajadores por desempleo, lo que también repercutirá a la baja en la base reguladora media resultante, ya que estos periodos se rellenan con la base de cotización mínima. En el cuadro X.5, donde se recogen las tasas de desempleo de España por cohortes de edad en distintos años seleccionados entre 1988 y 2011 se puede observar de forma clara esa concentración del desempleo en las edades que corresponden con la incorporación al mercado de trabajo y el sucesivo encadenamiento de contratos temporales, con mayor riesgo de desempleo.

Gráfico X.4. Evolución de la base de cotización de las personas jubiladas en 2005.



Fuente: Muñoz de Bustillo (2008) p. 92

Cuadro X.5. Tasa de desempleo por edad

| | Total | De 16 a 19 años | De 20 a 24 años | De 25 a 29 años | De 30 a 34 años | De 35 a 39 años | De 40 a 44 años | De 45 a 49 años | De 50 a 54 años | De 55 a 59 años | De 60 a 64 años | De 65 a 69 años |
|--------|-------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1988TI | 20.0 | 48.5 | 39.3 | 25.9 | 16.0 | 12.9 | 10.1 | 9.7 | 9.7 | 10.1 | 6.7 | 1.9 |
| 1994TI | 24.6 | 54.3 | 43.5 | 32.1 | 23.0 | 19.2 | 16.4 | 14.7 | 14.3 | 14.3 | 7.6 | 1.2 |
| 2005TI | 10.2 | 31.1 | 19.4 | 12.1 | 9.0 | 8.9 | 8.2 | 7.4 | 6.6 | 6.9 | 6.6 | 2.4 |
| 2007TI | 8.5 | 27.5 | 15.2 | 9.4 | 8.2 | 7.7 | 6.7 | 5.8 | 6.5 | 6.1 | 6.1 | 2.7 |
| 2011TI | 21.3 | 65.1 | 41.3 | 27.2 | 21.7 | 18.8 | 18.1 | 17.7 | 15.8 | 15.4 | 12.6 | 2.7 |

Fuente: INE

Este mayor riesgo de desempleo se refleja en un aumento en las lagunas de cotización según se amplía el período de cómputo de la base reguladora. De acuerdo con la *Memoria económica al Anteproyecto de Ley sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social*, mientras algo más de dos tercios de los trabajadores en activo carecen de lagunas en sus bases de cotización en últimos 15 años de vida laboral, cuando el cómputo se aumenta a veinte años el porcentaje se reduce hasta el 50%, con una diferencia significativa en términos de género, tanto en la existencia de lagunas como en su duración. Así, el porcentaje de hombres sin lagunas de cotización en los últimos 15 años es del 48,7%, mientras que en el caso de las mujeres es del 19,3%. Si se toma como referencia los últimos 20 años, el porcentaje cae en el caso de los hombres al 37,6%, mientras que en el caso de las mujeres se reduce al 12,5%¹⁸.

Como resultado de ello, las estimaciones disponibles sobre el impacto del alargamiento del período de cómputo utilizado en el cálculo de la base reguladora arrojan una reducción de la pensión con respecto a la que se habría obtenido

¹⁸ Véase –Adecuación de las pensiones en un contexto de reforma, *Cauces* 016, Primavera 2011, pp. 6-19, CES. Madrid.

utilizando los 15 años previos a la reforma. Uno de los estudios disponibles (Muñoz de Bustillo, 2008 y 2011), arroja una reducción de la pensión media de pasar de 15 a 20 años para el caso de los jubilados en 2005 del Régimen General, colectivo para el que se realizó la estimación, de alrededor del 5%, con efectos mayores para aquellos colectivos con mayores estudios, que son también los que se benefician de unas carreras laborales asociadas a mayores aumentos de salarios con la edad. Por otra parte, los trabajadores beneficiarios de pensiones menores, al tener también perfiles salariales más planos (y verse beneficiados con el complemento de mínimos en muchos casos) prácticamente no se verían afectados por la medida. En el gráfico X.7 se reproduce el efecto estimado de dicha reducción, que de aplicarse al conjunto de la vida laboral (35 años) supondría una reducción media de la pensión estimada de forma muy conservadora (ya que simplemente supone aplicar proporcionalmente a 20 años el efecto reductor de pasar de aumentar en cinco años el período de cómputo) del 17% como mínimo¹⁹. La realización del mismo ejercicio pero aplicada a las anteriores reformas de alargamiento del periodo de cómputo, de 2 a 8 años y de 8 a 15 años muestran un aumento significativo de las pensiones, del 10 % en el caso de pasar de 15 a 2 años (como era hasta la reforma de 1985) y de cerca del 6% en el caso de pasar de 15 a 8 años (como era hasta la reforma de 1997). Aunque las mujeres suelen tener carreras más cortas que los hombres, las estimaciones realizadas no detectan

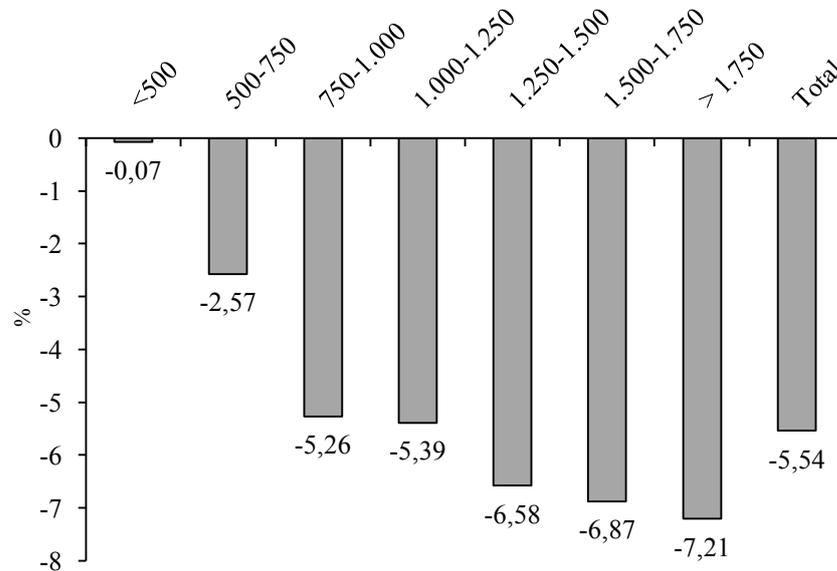
¹⁹ La mala calidad de la información recogida en la Muestra Continua de Vidas Laborales de la Seguridad Social según nos alejamos en el tiempo impide realizar una estimación adecuada del impacto del aumento del periodo de cómputo más allá de los 20 años. Los detalles de la estimación se pueden encontrar en Muñoz de Bustillo *et al.* (2008 y 2011). Muy probablemente, al tomar toda la vida laboral los efectos serán todavía mayores sobre las personas de educación baja/nivel socioeconómico bajo, por varias razones: (1) Más años de desempleo, que serán más frecuentes al principio que al final de las carreras laborales. Por tanto, la estimación probablemente subestima los efectos distributivos. (2) Hay que recordar que se está extrapolando a partir de datos de un mercado laboral que ha cambiado en algunos aspectos (mayor inestabilidad, etc.) con un efecto probablemente mayor sobre estos trabajadores y mujeres. (3) La reforma establece un procedimiento para de rellenar huecos de cotización muy exigente: en los dos primeros años se toma la base mínima y después la mitad de la base mínima. De hecho, no sería de extrañar que si no hay efectos negativos más perniciosos sobre mujeres y trabajadores de baja cualificación sea por la existencia de un instrumento *ad hoc* llamado pensión mínima, que es precisamente lo que rompe la bendita "contributividad".

ninguna diferencia apreciable en términos de la reducción final de la pensión en función de género. Probablemente el paso de 15 a 20 años no sea suficientemente largo como para detectar esa menor carrera de cotización al no incluir los años vinculados al cuidado de los hijos que, en muchos casos, pueden estar asociados con lagunas en la contribución por abandono temporal del mercado de trabajo.

Obviamente, estas estimaciones hacen referencia a los resultados medios y por tramos de pensión, lo cual no es necesariamente cierto para cada uno de los pensiones. Así, la reforma beneficiaría a aquellos que habiendo disfrutado de un trabajo de salario elevado durante la mayor parte de su vida laboral cayeran en el desempleo en los últimos años de su vida laboral o se vieran forzados a aceptar empleos con menor salario. En este caso el alargamiento del período de cómputo, al incorporar más años correspondientes a su etapa de empleo de alto salario minoraría el impacto sobre la pensión de sus postreros años de desempleo o bajos salarios.

En conclusión, aplicando los resultados obtenidos de análisis anterior para la ampliación de 10 años aprobada en la reforma se puede esperar una caída en la pensión media que de forma muy conservadora se podría cifrar en un 10%.

Grafico X.7. Impacto del alargamiento por 5 años del periodo de cómputo de la base reguladora (de 15 a 20 años) sobre las pensiones por tramos de base reguladora (%)



Fuente: Muñoz de Bustillo *et al.* (2008).

Las estimaciones presentadas más arriba hacen referencia a una cohorte concreta, la de los jubilados a los 65 años en 2005 por el Régimen General, y por lo tanto serán tanto más válidas para cohortes futuras cuanto más parecidas sean sus experiencias laborales a la de esta cohorte. Como se ha señalado más arriba, dos son los factores que están detrás de dicha caída: el perfil creciente de los salarios y las bases de cotización con la carrera laboral y la menor probabilidad de desempleo con la edad. En lo que al primer factor se refiere, poco se puede decir, salvo especular sobre el efecto que la desregulación laboral, la crisis de empleo 2008-11 y el cambio técnico puedan tener sobre el perfil salarial de los trabajadores en los años venideros. Uno de los posibles cambios en dicho perfil creciente estaría asociado con el menor peso que la antigüedad tiene en los convenios colectivos. En efecto, la reforma de 1994, así como las posteriores de 1997, 2001 y 2006, han posibilitado que pasen a ser competencia de los convenios materias antes reguladas por normas legales, en la mayoría de los casos el Estatuto

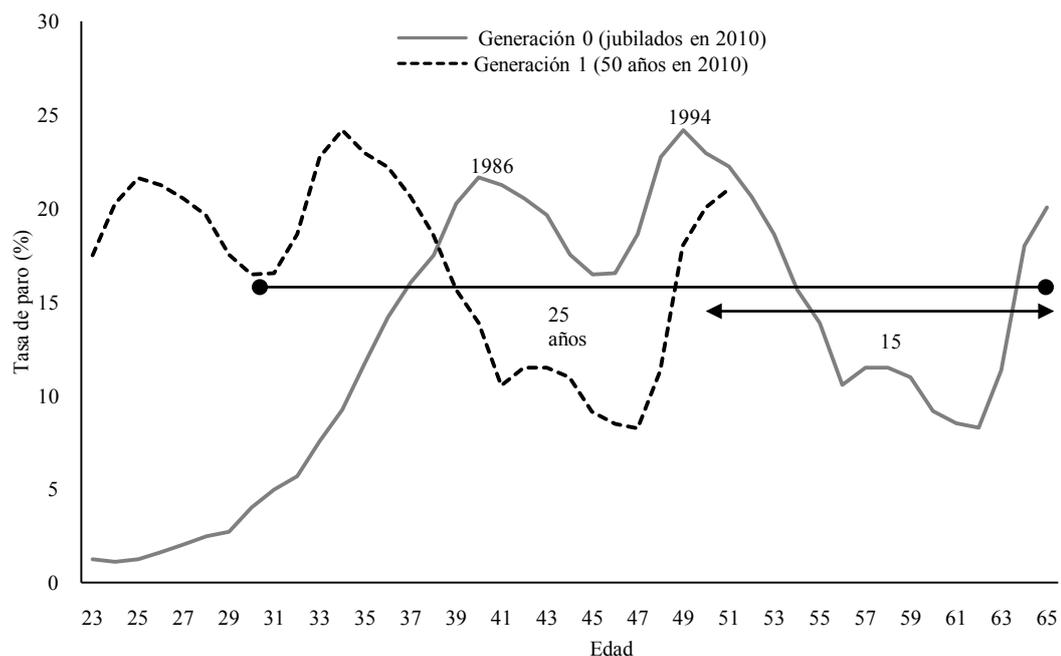
de los Trabajadores, como la fijación de los pluses de antigüedad (MTIN, 2008). Ello, obviamente, no significa su desaparición, pero sí la desaparición del automatismo antes existente según el cual el mero cumplimiento de años en la empresa se traducían en el aumento del salario. De hecho, transcurridos poco menos de 10 años desde que la reforma abriera la posibilidad de negociar el complemento de antigüedad, cerca del 60% de los convenios sectoriales habían eliminado este tipo de complementos²⁰. La progresiva sustitución del complemento de antigüedad por otros complementos vinculados a la productividad podría afectar en el futuro al perfil de crecimiento salarial con la edad.

En lo que se refiere al desempleo, en el gráfico X.8 se representa, con una intención meramente de servir de ejemplo, las condiciones del mercado de trabajo existentes a lo largo del ciclo laboral vital de aquellos que se jubilaron en 2010 con 65 años suponiendo se incorporaran a trabajar a los 23, y el equivalente de aquellos que tenían 50 años en 2010. En él se puede comprobar cómo los trabajadores que alcanzaron los 65 en 2010 y se incorporaron en 1968 al mercado laboral con 23 años (la edad media de incorporación al mercado de trabajo de la cohorte la cohorte nacidos entre 1945 y 1955 ronda los 23 años, Muñoz de Bustillo *et al.*, 2007) lo hicieron en un contexto de bajo desempleo, mientras que se tuvieron que enfrentar a tasas de desempleo más altas en los años centrales de ésta, sin embargo los últimos tres lustros, exceptuando los años finales que coinciden con la crisis, fueron años de baja tasa de paro, especialmente para el caso del colectivo de mayor edad. La generación que cumplió sus 50 años en 2010 muy probablemente tenga un contexto de mercado laboral totalmente distinto, con altos niveles de desempleo en su primera década y media de actividad laboral, tasas comparativamente bajas en la siguiente década y, de nuevo, altas tasas en, probablemente, al menos 10 de los 17 años que le quedan para alcanzar la edad de

²⁰ *Balance de la Encuesta de CEOE sobre Negociación Colectiva 2002. Estructura y contenido de los convenios colectivos en España*, Informes y Estudios de CEOE.

jubilación. Dependiendo del historial de desempleo de las distintas generaciones, el alargamiento del periodo de cómputo puede tener por lo tanto efectos muy distintos. En el caso de la generación que cumplió los 50 en 2010 pasar de 15 a 25 probablemente les beneficiaría en este aspecto ya que el periodo a añadir correspondería con una baja tasa de desempleo, sin embargo, ir más allá de los 25 años tendría el efecto de incorporar años caracterizados por altas tasas de desempleo y por lo tanto con efectos negativos sobre la base reguladora. En este caso, es esperable un mayor efecto negativo sobre los trabajadores de menor cualificación y las mujeres, con un mayor riesgo de desempleo.

Gráfico X.8. Tasa de desempleo existente para en el ciclo vital laboral de dos generaciones.



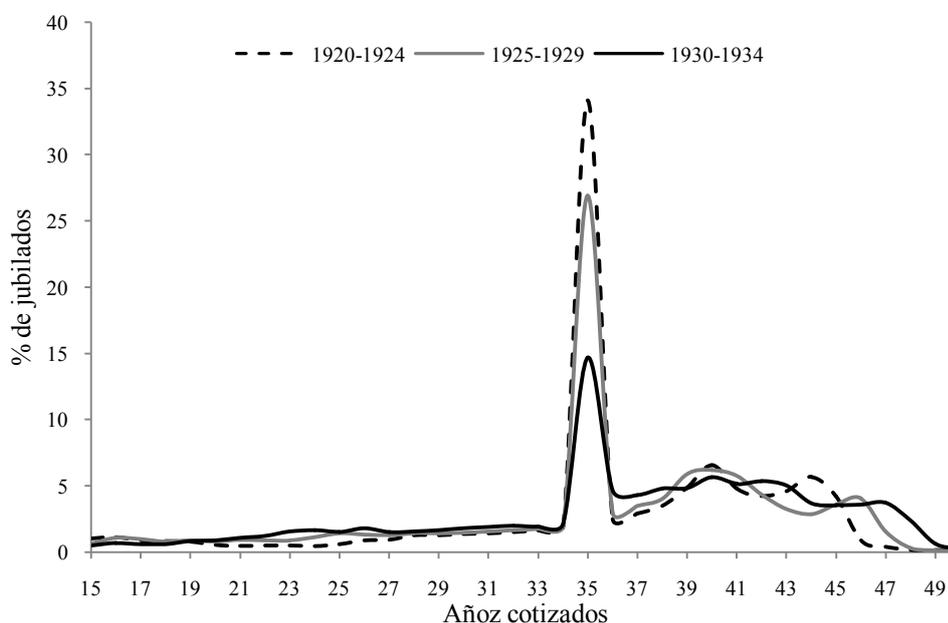
Fuente: INE y elaboración propia

3.2 Mercado de trabajo y efectos del alargamiento del período de utilizado en el cálculo de la pensión

El segundo elemento de la reforma con implicaciones sobre la cuantía de las pensiones es el alargamiento del número de años necesarios para alcanzar la

pensión correspondiente al 100% de la base reguladora, que antes se obtenía con 35 años y que ahora se incrementa en dos, a 37. En este caso, el efecto sobre los trabajadores de la extensión del periodo dependerá de hasta qué punto sea habitual que los trabajadores alcancen la edad de jubilación con menos de los 37 años ahora requeridos. En el gráfico X.9 se reproduce el número de años cotizados²¹ de los trabajadores nacidos entre 1920-24, 1925-29 y 1930-35, y que por lo tanto alcanzaron la edad de jubilación entre 1985-9, 1990-94 y 1995-1999, en él se puede comprobar que la moda de la distribución es para las tres cohortes los 35 años de cotización, con lo que cabe esperar que el cambio en la norma generará una respuesta de desplazamiento de la moda hacia los 37 años con la finalidad de acceder a la pensión máxima alcanzable. Ello, sin embargo, no nos debe hacer olvidar que un porcentaje no despreciable de trabajadores no alcanzaba los 35 años (entre el 20 y el 27% en el caso de las tres cohortes contempladas).

Gráfico X.9. Años de cotización de los nacidos entre 1920 y 1934



Fuente: MCVL y elaboración propia.

²¹ Se excluyen de la muestra los que tenían menos de los 15 años necesarios para acceder a una pensión de jubilación

En lo que obedece a esta cuestión, la clave es saber si el mercado de trabajo, esto es, las empresas, mantendrán su compromiso de empleo con los trabajadores en los últimos años de su vida laboral o si, por el contrario, los sustituirán por otros trabajadores más jóvenes y probablemente con mayor productividad y menores salarios. En el cuadro X.2 se reproduce un resumen de un conjunto de estudios realizados a partir de datos de empresas sobre la relación existente entre la edad de los trabajadores y su productividad. Como se puede apreciar, la mayor parte de trabajos apoyan la existencia de una relación de tipo U invertida entre productividad y edad, de forma que la primera alcanzaría su máximo entre los 35 y los 55 años según los casos, para caer a partir de entonces. Dicho esto, hay que señalar que al igual que ocurre con otros enfoques, este método se enfrenta a problemas importantes, entre los que destaca su naturaleza de corte transversal, y no longitudinal, por lo que se comparan distintas generaciones de trabajadores como si fuera una generación a lo largo del tiempo, cuando existen numerosos factores que hacen que las generaciones sean distintas, algunos de los cuales pueden estar más allá de las posibilidades de control estadístico. Así mismo, es razonable pensar que existe cierto proceso de auto selección por el cual los buenos trabajadores tienen más probabilidades de permanecer en la empresa con el paso del tiempo, de forma que la comparación estaría sesgada y se infravaloraría la caída de productividad con la edad, también es posible que una estructura más joven de edad de los trabajadores sea la causa y no la consecuencia del éxito de la empresa, en el sentido de que las empresas exitosas (por tener una plantilla con experiencia, por ejemplo) acudan de forma más intensa al mercado de trabajo en búsqueda de nuevos trabajadores (que por fuerza serán más jóvenes). Por último, es posible que la menor productividad obedezca no tanto a factores intrínsecos al proceso de envejecimiento sino a la reducción del nivel de formación en el trabajo de los trabajadores más maduros que, al tener una carrera futura en la empresa más corta se pueden ver discriminados a la hora de participar en los procesos de formación (o ellos mismos pueden tener menos incentivos ya que su tiempo de trabajo hábil futuro es

menor, pudiendo no compensarles el esfuerzo de aprendizaje), en cuyo caso el diferencial de productividad no se explicaría por el proceso de envejecimiento en sí, sino por factores ajenos a éste aunque relacionados con la edad del trabajador: el menor horizonte temporal que tienen los trabajadores maduros para amortizar los gastos en formación. Pues bien, en los casos en donde se hiciera evidente esa relación de tipo inverso entre productividad y edad, en un contexto de desempleo, las empresas podrían reaccionar ante el alargamiento de la edad de jubilación mediante el despido de los trabajadores mayores o alternativamente mediante la reducción de sus salarios (recuérdese el actual debate sobre relacionar de forma más estrecha salarios y productividad en el ámbito microeconómico), generándose en ambos casos un perjuicio para los trabajadores mayores.

En lo que a esto respecta, la existencia de altos costes de despido para este colectivo con muchos años de antigüedad puede actuar como elemento de contención, por lo que habría que ser muy cautos a la hora de reducir los mismos so pena de encontrarse con efectos no deseados en el ámbito del empleo en la cohorte de trabajadores de mayor edad.

Cuadro X.2 Edad y productividad a partir de estudios de empresa-empleados

| Autores | Región/país | Muestra | Variables consideradas | Categorías de edad | Variables de control | Medida de productividad | Perfil edad-productividad | Comentario |
|----------------------------------|------------------|--|---------------------------------|---|--|-------------------------|---|--|
| Aubert y Crépon (2004) | Francia | 70.680 empresas > 3 millones de empleados | | < 25, 25-29, 30-34, 35-39, 40-44, 45-49, 50-54, 55-59 | Tipo de industria | Valor añadido | Máximo a los 40-44 años, luego estable o poco claro | Corrige para tener en cuenta que los trabajadores mayores están ocupados en empresas de baja productividad. En caso contrario su productividad sería mayor |
| Andersson <i>et al.</i> (2002) | Suecia | 2.874 empresas | Educación | 16-29,30-39,40-49,50-59,60-64, 64< | Periodo, planta y sector | Valor añadido | Trabajadores 50+ con educación primaria y secundaria tienen menor productividad, los de 50+ y educación universitaria mayor productividad | Análisis longitudinal en empresas manufactureras y mineras confirman el análisis |
| Crepón <i>et al.</i> (2002) | Francia | 77.868 empresas, > 3 millones de empleados | Sexo, ocupación, jornada | <25, 25-34, 35-49, 49< | Tamaño y antigüedad de la empresa, tipo de sector, capital | Producción | Máximo para el grupo 25-34, mínima para el grupo de más de 50 | Sectores manufacturero y no manufacturero |
| Ilmakunnas <i>et al.</i> (2004) | Finlandia | > 3.882 empresas, > 279.181 empleados | Educación, experiencia, jornada | La edad media de los empleados en las empresas analizadas | Antigüedad de la empresa, capital | Valor añadido | Máximo alrededor de los 50 | Sector manufacturero |
| Haltiwanger <i>et al.</i> (1999) | Maryland, EE.UU. | | Sexo, educación, inmigrante | <30, 30-54, 54< | Tamaño y antigüedad de la empresa, tipo de sector, periodo | Ventas por trabajador | Los trabajadores 55+ tienen la productividad más baja | Todos los sectores |

| Autores | Región/país | Muestra | VARIABLES consideradas | Categorías de edad | VARIABLES de control | Medida de productividad | Perfil edad-productividad | Comentario |
|---------------------------------|-------------|-----------------------------------|--|--|---|----------------------------|--|--|
| Hellestein y Neumark (1995) | Israel | 933 empresas | Ocupación | <35, 35-54, 54< | Sector, nº de empleados, capital y tipo de inputs, gasto en I+D | Producción | La productividad alcanza su máximo a los 55 y luego disminuye | Baja calidad de los datos, alto número de inmigrantes jóvenes. Escasa fiabilidad del estudio |
| Hellestein <i>et al.</i> (1999) | EE.UU | 3.102 empresas, 128.460 empleados | Sexo, raza, ocupación, estado civil, educación | <35, 35-54, 54< | Nº de empleados, región, tipo de establecimiento o sector | Producción o valor añadido | La productividad alcanza su máximo para los trabajadores 55+ si se utiliza la producción como variable, lo contrario si se utiliza valor añadido | Manufactura |
| Hellestein y Neumark (2004) | EE.UU. | 3.101 empresas 265.412 individuos | Ocupación, raza, educación, estatus marital | <35, 35-54, 54< | Capital, inputs materiales, nº de empleados | Producción | Máxima productividad de 35-54 | |
| Haegeland y Klette (1999) | Noruega | 7.122 empresas, 270.636 empleados | Educación, experiencia, jornada | Depende de la educación y la experiencia | Antigüedad de la empresa, sector, región titularidad (pública extranjera) | Valor añadido | Máximo a los 30-40, cae según nos aproximamos a los 40 | Manufactura |

Fuente: Prskawetz *et al.* (2004), pp. 34-35, en Muñoz de Bustillo (2007), pp. 146-147

Por otra parte, puesto que no es extraño que las mujeres abandonen o reduzcan su intensidad de trabajo de mercado durante los primeros años de la crianza de sus hijos, el alargamiento del número de años exigidos para alcanzar una pensión plena podría tener efectos desiguales según género, perjudicando a las mujeres. Es por ello que la reforma incluye la consideración como periodos trabajados a efectos de edad de jubilación 9 meses por cada hijo o menor adoptado o acogido con un límite máximo acumulado de 5 años y sin que en ningún caso pueda ser superior a la interrupción real de la actividad laboral²². Un razonamiento similar, en este caso no perjudicar a los jóvenes que inician su vida laboral mediante becas, ha llevado a la decisión de que los programas formativos den derecho a cotización de Seguridad Social. Para no afectar negativamente a los jóvenes que en el pasado se han insertado en el mercado laboral mediante este tipo de mecanismos, la reforma habilita una fórmula que permite cotizar, por una sola vez y un plazo máximo de hasta dos años, para subsanar la laguna de cotización en los años iniciales de la vida laboral de los trabajadores, en las situaciones en las que en el pasado no era obligación de cotizar y en la actualidad sí.

3.3 Efectos del cambio en el impacto de la carrera laboral sobre el porcentaje de pensión.

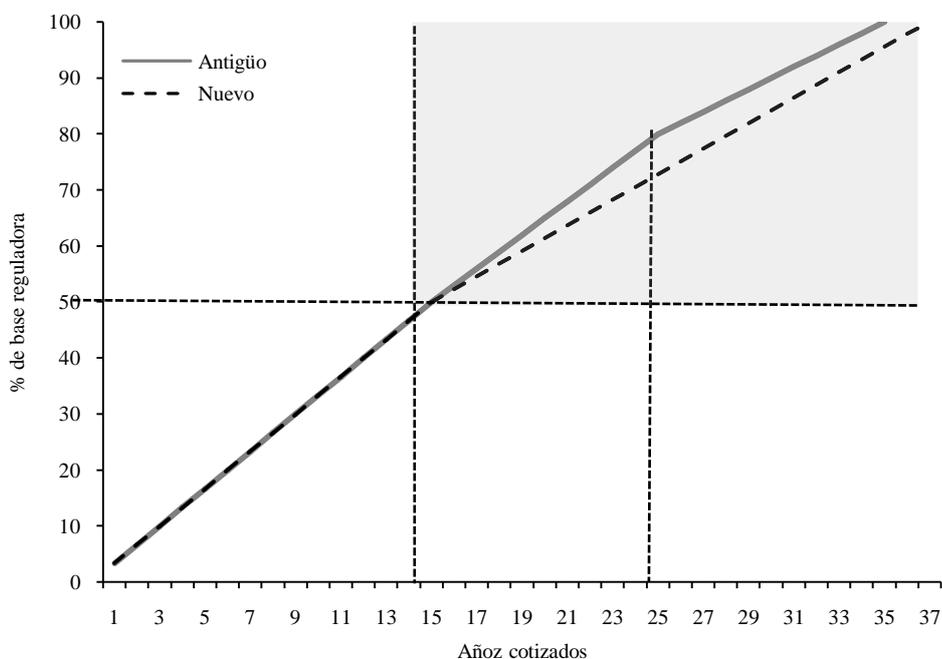
El último de los elementos a analizar es el cambio en la forma en el que la acumulación de años cotizados se traduce en derecho a pensión (un porcentaje del 50% al 100% de la base reguladora). En el pasado la traducción de años cotizados en % de pensión se hacía dando mayor peso a los primeros 15 años, que en conjunto permitían alcanzar el 50% de la pensión y por lo tanto aportaban 3,33 puntos porcentuales por año (aunque el aporte de estos años es de todo o nada, ya que sólo contribuyen cuando se alcanza el mínimo de 15 años), luego los siguientes 10 años hasta los 25, que aportaban 3 puntos por año, y por último, los

²² Se considerará la interrupción a efectos de cotización, cuando se produzca en el período comprendido entre el inicio del noveno mes anterior al nacimiento o al tercer mes anterior a la adopción o al acogimiento y la finalización del sexto año posterior a dicha situación. Este beneficio solo se reconocerá a uno de los progenitores. En caso de controversia entre ellos se otorgará el derecho a la madre

últimos 10 años que aportaban dos puntos porcentuales por año y permitían alcanzar el 100% de la base reguladora con 35 años. Tras la reforma los primeros 15 años siguen contando lo mismo, pues permiten alcanzar el 50% de la base reguladora, pero a partir de ahí se aplica una regla proporcional²³, de forma que cada año sucesivo de las dos siguientes décadas y siete meses (248 meses) aportan 2,28 puntos porcentuales, y los algo menos de dos años restantes 0,18 puntos por mes hasta alcanzar el 100% de pensión con 37 años cotizados. En el gráfico X.10 se representa la traducción de años cotizados a pensión expresada como porcentaje sobre la base reguladora) según el sistema antiguo (aportación más que proporcional los años del 15 al 25) y según el sistema nuevo (aportación proporcional). Como se puede apreciar, este cambio perjudicaría a los trabajadores con las carreras más cortas, ya que ahora se necesitarían 28 años para alcanzar el 80% de la base reguladora, mientras que antes se alcanzaba dicho porcentaje con 25.

²³ La no proporcionalidad existente con anterioridad, y el mayor peso otorgado a los años entre los 15 y 25 pretendía compensar la reducción de la pensión garantizada con 15 años de cotización que pasó del 60 al 50% en la reforma de 1996

Gráfico X.10 Cuantía de la pensión de acuerdo con los años trabajados según el sistema nuevo derivado de la reforma y el existente antes de ésta



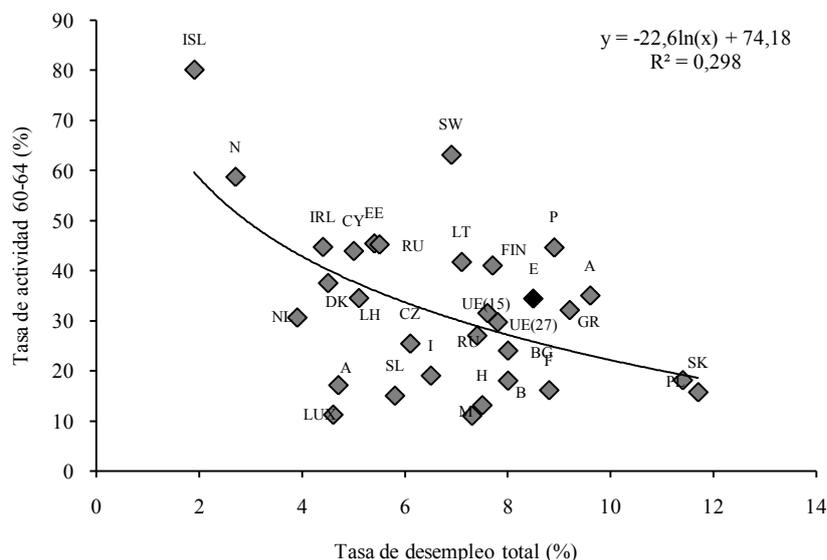
Fuente: elaboración propia

En conjunto, los cambios tienen el mismo objetivo, que es vincular de forma más estrecha la carrera laboral de los trabajadores con el tamaño de sus pensiones, al tiempo que se larga la carrera laboral en dos años. Ello significa que el impacto de la reforma sobre los trabajadores dependerá crucialmente de cómo se comporte el mercado de trabajo, entendiéndose por tal hasta qué punto las condiciones de demanda de mano de obra permiten a los trabajadores cumplir con los nuevos requisitos necesarios para alcanzar el 100% de la base reguladora, y hasta qué punto el alargamiento de los periodos de cálculo de ésta afectan negativamente a los trabajadores por incorporar años de menor salario o años de desempleo (con una probabilidad creciente según nos echamos hacia atrás en la carrera laboral). De nuevo, los trabajadores con carreras laborales más cortas, en gran parte mujeres, son los potencialmente más perjudicados. En este contexto, la posición de las empresas en lo que se refiere a el empleo de personas en su última

etapa laboral tanto en materia de mantenimiento de su contratación como de sus condiciones salariales se convierte en el elemento decisivo para conocer si la reforma simplemente va a suponer que el trabajador medio va a tener que trabajar dos años más o si ésta supondrá que el trabajador medio va a ver incrementado su riesgo de desempleo o ver reducido sus ingresos en sus últimos años de vida laboral y por lo tanto también sus derecho de pensión. La información disponible sobre las tasas de actividad de este colectivo no es muy halagüeña. Aunque bien podría ser que dichas bajas tasas obedezcan a que los trabajadores activan la opción de jubilación anticipada y no a la ausencia de oportunidades de empleo satisfactorias a edades próximas a la edad de jubilación, una primera observación de los datos parece reflejar que la falta de oportunidades de empleo estaría detrás de las bajas tasas de actividad de los colectivos de personas mayores²⁴. Al menos eso es lo que parece desprenderse del análisis del gráfico X.11 en donde se observa una relación inversa entre tasa de desempleo total como variable que reflejaría la situación de la demanda de trabajo) y tasa de actividad de las personas entre 60-64 años.

²⁴ La no consideración de Islandia, el país con menor tasa de desempleo del colectivo 60-64 años y mayor tasa de actividad reduce la intensidad de la relación entre las variables, pero no la elimina.

Gráfico X. 11. Tasa de actividad 60-64 y tasa de desempleo en la UE (27), Noruega e Islandia. 2007 1t



Fuente: Eurostat y elaboración propia.

4. CONCLUSIONES: MERCADO DE TRABAJO Y PENSIONES.

Este capítulo pretendía reflexionar sobre la interrelación existente entre mercado de trabajo y sistemas de pensiones, con especial referencia al caso de España, desde dos vertientes distintas. Por un lado, puesto que sea cual sea el sistema de pensiones vigente los jubilados dependen de la contribución de los ocupados a la producción de bienes y servicios, se plantea hasta qué punto las mejoras en el funcionamiento del mercado de trabajo, manifestada en un futuro aumento de las tasas de actividad y de empleo, podrían aliviar el impacto del aumento de la tasa de dependencia demográfica. En segundo lugar, y desde una aproximación microeconómica, centrada en los futuros jubilados, se estudia cómo podrían los cambios introducidos en la regulación de las pensiones por la reforma de 2011 afectar a los trabajadores ahora en activo, lo que pasa por estudiar, de

nuevo, cuál ha sido la situación de estos trabajadores en el mercado de trabajo hasta el momento y cuál puede ser su devenir futuro, ya que la reforma no hace sino fortalecer la vinculación entre contribuciones realizadas y derechos de pensión.

Del análisis realizado creo que se obtienen dos conclusiones claras. La primera de ellas refuerza la centralidad que tiene la evolución futura del mercado de trabajo a la hora de explicar la mayor o menor facilidad con la que se podrá hacer frente en el futuro a los compromisos de pensiones. Cuanto mayor sea la tasa de actividad y menor la tasa de desempleo, menor será la tasa de dependencia económica de los mayores de 64 años (66 en un futuro próximo) y por lo tanto menor la minoración de ingresos que la existencia de más pensionistas ejercerá sobre los trabajadores ocupados. La segunda conclusión de esta sección hace referencia a la importancia de tener en cuenta que la dependencia en la tercera edad es solo uno de los componentes de la dependencia económica, de forma que cuando ésta se contempla en términos agregados se observa que en el pasado la sociedad española ha sido capaz de convivir y gestionar niveles de dependencia total sensiblemente mayores a los que se prevén en el futuro, lo que sin duda contribuye a desdramatizar la situación.

En lo que se refiere a la segunda perspectiva, los cambios introducidos en la regulación de las pensiones tienen un efecto claramente negativo en lo que se refiere a la cuantía de las pensiones a recibir por los futuros pensionistas, que se estima de forma muy conservadora en alrededor de un punto porcentual por año de retraso, sólo en lo que se refiere al alargamiento del periodo de cómputo de la base reguladora (y por lo tanto alrededor de diez puntos porcentuales al pasar de 15 a 25 años). Este efecto se verá ampliado para aquellos que no alcancen los 37 años de cotizaciones en el momento de su jubilación a los 67 años por el efecto compuesto del requisito de dos años más de cotización (con 35 años se perderían casi otros 5 puntos porcentuales) y la pérdida de proporcionalidad en la traducción de años de cotización a porcentaje de base reguladora, que afectará negativamente a aquéllos con carreras no plenas.

Con todo, lo importante desde nuestra perspectiva no son estas estimaciones, sino resaltar cómo el efecto final depende crucialmente de cómo se comporta el mercado de trabajo, ya que cuanto más inclusivo sea el mercado de trabajo menor será el efecto final de la reforma ya que éste dará oportunidades a los trabajadores, independientemente de su edad, de participar plenamente en él. Caso contrario, el alargamiento del periodo de cómputo hacia atrás, y el alargamiento de la edad de jubilación hacia delante aumentará el riesgo de que en el cálculo de la pensión se incorporen, tanto al inicio como al final de la vida laboral, más periodos de desempleo. Junto a este efecto, el devenir de la relación entre salario y edad también afectará la cuantía de la pensión.

No me gustaría terminar sin hacer una reflexión sobre el papel de otra de las variables centrales del mercado de trabajo y del funcionamiento de la economía, la productividad, en la sostenibilidad futura del sistema de pensiones. Si nos retrotraemos a la ecuación (1) veremos que un número determinado de personas puede generar un PIB muy distinto dependiendo de cuál sea la productividad. Este año se ha hablado mucho del *surpaso* de Japón como segunda economía del planeta por parte de China, con un PIB de 4,4 billones de euros frente a los 4 billones de Japón²⁵, sin señalar que la población activa de China alcanzaba los 720 millones de personas, frente a menos de la décima parte de esta magnitud en Japón (alrededor de 67 millones). Obviamente, que una población activa y empleada (la tasa de desempleo de la población urbana de China es similar a la tasa de desempleo total de Japón, alrededor del 4% en 2008) de tan diferente magnitud arroje un PIB total similar (ligeramente superior en el caso Chino) obedece a la todavía baja productividad relativa de China. Este ejemplo resalta el papel central de la productividad a la hora de explicar la capacidad de una economía de generar cantidades crecientes de PIB con niveles estables (como

²⁵ *El País* (14/02/2011): “El dato del PIB japonés de 2010 confirma a China como segunda economía mundial”

ocurriera en España en el período 1960-1993) o incluso decrecientes de empleo (como podría ocurrir en el futuro).

El aumento del PIB puede alterar el contexto futuro en el que se moverán las pensiones de dos maneras distintas. Si la productividad crece a un ritmo superior a la pensión media, de acuerdo con la ecuación (4) el propio crecimiento de la productividad repercutirá en una caída del peso de las pensiones en el PIB, que podría compensar, total o parcialmente, el efecto del aumento de la tasa de dependencia económica de mayores de 64 años sobre el PIB. Frente a esta argumentación es habitual responder que los salarios suelen seguir los aumentos de la productividad y en la medida en que las pensiones sigan los aumentos salariales, el cociente pensión media-salario permanecerá constante. Sin embargo, desde la crisis de 1993 una constante de EE.UU, la UE y España ha sido la pérdida de peso de los salarios en el PIB, que significa un crecimiento de éstos menor que la productividad (Muñoz de Bustillo, 2009). Más aún, hay que señalar que las únicas pensiones que recogerían el aumento de la productividad serían, en el mejor de los casos, las nuevas pensiones, no así las existentes, que sólo se actualizan según el IPC, con lo que con el paso de tiempo el aumento de la productividad se traducirá en la aparición de una brecha entre las pensiones medias (desvinculadas de éste) y la productividad existente.

El segundo argumento tiene que ver con el impacto sobre la producción total y sobre la producción per cápita del aumento de la productividad, y hace referencia a que el aumento de productividad puede hacer perfectamente compatible el crecimiento de la renta disponible después de impuestos y cotizaciones de los activos, con el aumento del gasto en pensiones en términos de PIB. Desde esta perspectiva no sería el peso relativo de las pensiones en el PIB lo que importaría, sino el tamaño del PIB disponible para repartir entre los activos una vez descontadas éstas y otras obligaciones. En definitiva se trata de comparar una renta disponible equivalente al 90% de un PIB de 100 (esto es, 90) con, digamos, el 80% de un PIB de 179 (esto es, 143), donde la segunda opción es

claramente preferible a pesar de existir una mayor brecha entre el PIB y la renta disponible. Pues bien, un aumento de la productividad anual de 1,5%, que no es en absoluto exagerado, bastaría para generar un incremento del producto total disponible en 40 años como el indicado más arriba, y permitiría doblar el porcentaje del PIB dedicado a pensiones e incrementar el valor total de estas de 10 a 36. Ciertamente es que la historia económica reciente de España nos muestra que los periodos de fuerte crecimiento del empleo han coincidido con periodos de crecimiento muy moderado de la productividad cuando no de estancamiento de ésta (los primeros años de la década del 2000 hasta la crisis económica), por lo que probablemente, en el caso de España, no habría de esperar grandes avances simultáneos en ambos campos, pero nada impide que una vez absorbido el desempleo existente (en nuestra simulación a comienzos de la tercera década del siglo XXI, y en la práctica probablemente algo después, quizás a finales de ésta), el crecimiento de la productividad tome el relevo como mecanismo reductor del impacto sobre la renta disponible de los activos derivado del aumento de la tasa de dependencia económica. Es más, en un contexto de pleno empleo y aumento de los salarios, sería de esperar que el propio mecanismo del mercado sentara las bases, mediante el uso de tecnologías más intensivas en capital, para que se produjera ese aumento de la productividad.

Para terminar creo que es importante retomar el *leitmotiv* con el que arrancaba este capítulo. El sentido de los sistemas de pensiones es garantizar un nivel de vida digno a la población trabajadora tras su retiro del mercado de trabajo por razón de edad. Desde esta perspectiva, y si las pensiones públicas son la principal fuente de ingresos de los jubilados, es poco sensato plantear un límite al gasto en pensiones en términos de PIB, sea el 12, el 14 ó el 16%, sin tener en cuenta cuál va a ser el peso demográfico de este colectivo en el futuro. En la actualidad los mayores de 64 años suponen el 17% de la población total, en 2049 supondrán, según las proyecciones del INE que hemos venido utilizando, el 32% (el 29,4 si tomamos como referencia los mayores de 66 años). Es obvio que si el

objetivo del sistema de pensiones es mantener las rentas de los jubilados, y si no se quiere que su participación relativa en la renta total decrezca de forma sustancial, entonces habrá que aceptar que irremediablemente tendrá que aumentar el peso de las pensiones en el PIB. La aplicación sobre el 9% actual de gasto público en pensiones del crecimiento esperado de la población de más de 66 años situaría el gasto en pensiones alrededor del 16% del PIB a mediados de siglo. Fijar un objetivo inferior de gasto significa simultáneamente adoptar como objetivo el deterioro de la renta relativa del colectivo de mayores de 66 años (al menos en lo que se refiere a la parte de ésta que corresponde a transferencias públicas). Es posible que se considere que la participación relativa en la renta nacional de este colectivo es injustificada e innecesariamente alta, en cuyo caso esa reducción tendría todo el sentido del mundo desde una perspectiva de gestión pública, caso contrario no tendría sentido plantear una reforma que necesariamente llevaría a un deterioro no justificado del ingreso relativo de este colectivo, ya que ello supondría que las pensiones dejaran de cumplir el objetivo para el que fueron diseñadas.

REFERENCIAS

- CABRÉ I PLA, A. (1999): *El sistema català de reproducció*. Ed. Proa. Barcelona.
- COSTA, D. L. (1998) *The Evolution of Retirement. An American Economic History 1880-1990*. Chicago University Press. Chicago.
- ESTEVE, F. (2009): “Justicia distributiva, sistemas de pensiones y alargamiento del período de cotización”, *Principios: estudios de economía política*, nº 13, pp. 35-54.
- LONDON, J. (1979): *El Silencio blanco y otros cuentos*. Alianza. Madrid
- MINOIS, G. (1987): *Historia de la Vejez. Desde la antigüedad al renacimiento*. Nerea. Madrid.
- MTIN (2008): *La reforma del sistema de Negociación Colectiva y el análisis de las cláusulas de revisión salarial*. Colección Informes y Estudios. Serie Relaciones Laborales Núm. 87. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Madrid
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R., PEDRAZA, P., ANTÓN, J. I. Y RIVAS, L. A. (2011): “Working life and retirement pensions in Spain: The simulated impact of a parametric reform”, *International Social Security Review*, vol. 64, nº 1, pp. 73-93.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (2009): “La distribución funcional de la renta en España. Una visión desde la perspectiva del largo plazo”, *Gaceta Sindical, nueva etapa*, nº 9, pp. 93-107.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (Dir.) (2008): *La cuantía de las pensiones a medio plazo, sus efectos sobre el sistema de pensiones y el estudio de alternativas*, FIPROS/2006/61. Disponible en http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/FondodeInvestigacio48073/EstudiosFIPROS/Tema1/index.htm.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (Dir.) (2007): *Extensión de la vida laboral o inserción temprana de jóvenes. Alternativas al sistema de pensiones*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.
- PÉREZ DÍAZ, J. (2003): *La madurez de masas*. Imsero, Colección Observatorio de las personas Mayores nº 12, Madrid.
- PRSKAWETZ A. et al (2004): *The Impact of Population Ageing on Innovation and Productivity Growth in Europe*. Report for Tender VT/2004/454. European Commission: European Observatory on Demography and the Social Situation (SSO) Studies on policy implications of demographic changes in the enlarged EU.

Un análisis económico de la reforma de las pensiones: el camino que aún falta por recorrer

Ignacio Zubiri
Catedrático de Hacienda
Universidad del País Vasco

1. INTRODUCCIÓN

En España se acaba de realizar una reforma de las pensiones que se ha presentado como justa y suficiente para garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones en el largo plazo. Nada más lejos de la realidad. La reforma, es esencialmente injusta (porque hace recaer todo el coste del envejecimiento sobre los pensionistas), un tanto engañosa (porque parte de sus consecuencias no se han presentado con la claridad deseable) y, quizá lo que es peor, insuficiente para garantizar la sostenibilidad del sistema ni a corto ni largo plazo. Probablemente porque la reforma se ha hecho en medio de una crisis, los sindicatos y agentes sociales han aceptado esta reforma sin demasiadas protestas. Pero es claro que, con elevada probabilidad, en el medio plazo va a haber que hacer una segunda reforma del sistema.

Lo que voy a hacer en este artículo es revisar la reforma y las medidas que habría que tomar en el medio plazo para eliminar algunos elementos injustos de esta reforma y garantizar la solvencia a largo plazo del sistema. El punto de partida será recordar la justificación de la intervención pública en las pensiones y si es razonable que las pensiones se financien exclusivamente con cotizaciones (sección 2). La sección 3 se centra en los instrumentos de financiación y analiza las implicaciones económicas de utilizar impuestos, cotizaciones u otros instrumentos. En la sección 4 se revisa y analiza en detalle la reforma de las pensiones: si era necesaria, qué medidas se han tomado, a quienes benefician estas medidas y si la reforma garantiza la solvencia del sistema a largo plazo. A

continuación, en la sección 5, se proponen reformas del sistema que mejorarían la equidad de la reforma y garantizarían la solvencia a largo plazo. También se cuestiona que se deban dar incentivos a las pensiones privadas. El artículo concluye con una recopilación de las conclusiones más importantes. Se incluye además un anexo que compara desde un punto de vista económico las pensiones públicas y privadas.

2. JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS DE LOS PLANES PÚBLICOS DE PENSIONES

Antes de analizar la situación de las pensiones en España, conviene comenzar recordando cuál es la justificación de la intervención pública en la provisión de pensiones y sí, desde un punto de vista conceptual, está justificado que se financien exclusivamente con cotizaciones.

2.1. Justificación de la intervención pública

La justificación de los planes públicos de pensiones es bastante inmediata. Existen planes obligatorios de pensiones porque es probable que en ausencia de ellos muchos individuos fueran poco previsores y llegada la edad en la que no pueden trabajar -la edad de jubilación- se encontrarán sin recursos y en una situación de pobreza. Dado que los criterios éticos dominantes en las sociedades avanzadas implican que no se puede dejar a nadie vivir en la miseria o incluso morir por carencia de recursos, el Sector Público debería transferir recursos a estos individuos²⁶. De esta forma, la falta de previsión de algunos impondría a los demás un *efecto externo*: el coste en términos de renta que deberían transferirle para aliviar su situación de pobreza y compensar su falta de previsión. Los

²⁶ Para aquellos individuos que valoran poco el consumo futuro o muy aversos al riesgo (y que valoran poco la probabilidad de vivir hasta la vejez) no ahorrar para la jubilación puede ser el resultado, no de la imprevisión, sino de la decisión racional. Pero incluso en estos casos, la ética dominante implica que no se debe dejar en la pobreza a estos individuos.

programas obligatorios de pensiones evitan esto ya que obligan a todos a prevenir el futuro pagando mientras están activos lo que van a consumir en su jubilación.

La eliminación de la pobreza en la ancianidad es, sin embargo, una justificación insuficiente de los planes de pensiones obligatorios (públicos o privados) que existen en la mayoría de los países. La eliminación de la pobreza justificaría, en su caso, la obligación de adquirir planes de pensiones que garantizaran un mínimo vital en la jubilación, pero no, como ocurre en la actualidad en la mayoría de los países, unas pensiones que generalmente reponen una parte sustancial- y ciertamente muy superior al mínimo vital- de lo que ganaban los individuos en su vida activa. Esta obligación de protegerse por encima del mínimo vital descansa en una actitud *paternalista* por parte del Estado. Esto es, en la idea de que aquellos que en la jubilación no se garantizan niveles de renta similares a cuando estaban activos están cometiendo un error del que luego se arrepentirán y que, por tanto, el Estado está legitimado para forzarles a proveerse de un nivel adecuado (como quiera que se defina adecuado) de pensiones (con el que luego estarán muy satisfechos). Generalmente adecuado se identifica con un porcentaje del salario que ganaban previamente. El porcentaje concreto se determina mediante los mecanismos de elección colectiva (democracia representativa).

2.2. La restricción presupuestaria del Sector Público

Hay quien considera que el Sector Público debe actuar en la provisión de pensiones como una empresa privada de seguros igualando cotizaciones a prestaciones. En realidad esto no tiene mucho sentido ni conceptual ni práctico.

A un nivel conceptual, el objetivo de la provisión pública no es hacer lo mismo que los mercados privados de pensiones. Si lo fuera, quizá lo mejor sería, simplemente, que encomendara a los mercados proveer pensiones. En realidad, las pensiones públicas difieren sustancialmente de las privadas en sus objetivos y en su funcionamiento y, sencillamente, no tiene sentido aplicar los criterios privados

de los sistemas de capitalización (igualdad entre pensiones y cotizaciones) a los sistemas públicos de reparto.

a) **Funcionamiento.** En los sistemas privados, las cotizaciones (primas) de una generación pagan las pensiones de esa misma generación. Y el equilibrio entre lo cotizado (más intereses netos de comisiones) y lo recibido por cada individuo es inherente al sistema. En un sistema público de reparto las cosas son radicalmente diferentes. Las cotizaciones que paga la generación t no se usan para financiar las pensiones de la generación t . Por tanto no tiene sentido restringir las pensiones de la generación t en base a las cotizaciones de otra generación ($t+1$). Después de todo, la generación t siempre podría decir, me da igual que haya que subir las cotizaciones (de la generación $t+1$), lo que yo quiero es que se me paguen unas pensiones similares a las que yo ayudé a pagar. Y tendrían razón.

Dado que en un sistema de reparto no tiene sentido el equilibrio individual (cotizaciones individuales prestaciones individuales) tampoco tendrá sentido el equilibrio global (cotizaciones totales prestaciones totales).

b) En los planes privados no se garantiza ninguna rentabilidad y todos los riesgos los asume el inversor. No se trata de garantizar nada sino de obtener lo máximo posible (con el riesgo de perder). Esencialmente son, por tanto, **planes de contribución definida**²⁷.

En un sistema público sí hay objetivos de resultados porque precisamente, la justificación de la intervención pública es garantizar a los individuos los niveles de pensiones determinados colectivamente. En un sentido básico se trata de sistemas de **beneficio definido** donde lo razonable es que a cada individuo se le den beneficios similares a los que él está ayudando a pagar. En este contexto, si por la situación coyuntural de la economía, el cambio estructural de la población (envejecimiento), el cambio del entorno económico (una mayor globalización que impida cotizaciones altas) o la razón que sea, no es posible financiar las pensiones

²⁷ Véase anexo 1 para más detalles.

con cotizaciones, entonces el Estado no sólo puede sino que debe utilizar otros ingresos públicos para financiar las pensiones.

A un nivel práctico, es claro que los gobiernos no determinan las cotizaciones sólo en función de las necesidades financieras del sistema de pensiones. Tienen en cuenta otros factores como, por ejemplo, la situación coyuntural de la economía, el deseo de favorecer a ciertos grupos de trabajadores con problemas de empleo o la actuación de los grupos de presión. Esto significa que las cotizaciones, más allá de su papel como financiadoras de las pensiones, son instrumentos de política económica o social. Esto hace que a veces se sitúen por debajo de lo necesario para financiar un nivel adecuado de pensiones. Y esto justificaría que parte de las pensiones se financiaran con recursos diferentes a las cotizaciones.

En suma, es una falacia utilizar criterios contables (propios de un sistema de reparto) en un sistema (de capitalización) que difiere en sus objetivos y métodos y en base a esos criterios argumentar que las pensiones se deben financiar exclusivamente con cotizaciones. Máxime, cuando, como se verá más adelante, la financiación exclusiva con cotizaciones puede reducir el empleo en el corto plazo y ser regresiva en el largo plazo.

3. LA FINANCIACIÓN DE LAS PENSIONES

Al igual que cualquier otro gasto público, las pensiones públicas de reparto se pueden financiar de dos formas básicas: con cotizaciones sociales y con impuestos generales. En este último caso, además, los impuestos para financiar las pensiones de una determinada generación pueden provenir de la generación de activos que convive con los jubilados (subvención anula a las pensiones), de los impuestos (y cotizaciones) de generaciones anteriores (acumulados en un fondo de reserva) o de los impuestos de generaciones posteriores (financiación de las

pensiones con Deuda²⁸). En esta sección se revisará la justificación e implicaciones de utilizar cada uno de estos instrumentos en la financiación de las pensiones.

3.1. Cotizaciones Sociales

En la mayoría de los países, aunque no en todos, las cotizaciones sociales han sido la base esencial de la financiación de las pensiones. Dadas las necesidades financieras a la que se enfrenta el sistema de pensiones español es razonable preguntarse cuál es el margen que hay en España para que las cotizaciones provean los recursos necesarios para financiar un sistema de pensiones que, debido al envejecimiento de la población, tiene un coste creciente.

3.1.1. El nivel de las Cotizaciones Sociales

El Cuadro 1, describe las cotizaciones sociales en España y su evolución en los últimos 30 años. Este cuadro muestra dos características relevantes desde la perspectiva de la sostenibilidad futura de las pensiones. Primero, que aproximadamente el 20% de las cotizaciones sociales actuales se dedican a prestaciones por desempleo. Si como dicen los estudios de prospectiva la población va a disminuir es probable que en el futuro lejano el desempleo deje de ser un problema. La tasa de paro se irá a su nivel natural y, si así se desea, buena parte de las cotizaciones que hoy se dedican a prestaciones de desempleo se podrán usar para pagar pensiones.

En segundo lugar, las cotizaciones totales han ido disminuyendo moderadamente a lo largo del tiempo. Así, por ejemplo, en el año 1980 la cotización total era casi tres puntos superior a la actual. Eso sí, hace veinte años empresarios y trabajadores cotizaban casi un 10% más que ahora.

²⁸ El uso de este instrumento puede estar restringido por la Unión Europea.

CUADRO 1: Tipos de Cotización a la Seguridad Social en España (1978-2011)

| | 1978 | 1980 | 1990 | 2000 | 2005 | 2011 |
|------------------------------|-------------|--------------|-------------|-------------|--------------|--------------|
| Contingencias Comunes | 34,3 | 34,05 | 28,8 | 28,3 | 28,3 | 28,3 |
| empresario | 29,15 | 28,55 | 24 | 23,6 | 23,6 | 23,6 |
| trabajador | 5,15 | 5,5 | 4,8 | 4,7 | 4,7 | 4,7 |
| Desempleo | 2,7 | 4 | 6,3 | 7,8 | 7,55 | 7,05 |
| empresario | 2,35 | 3,48 | 5,2 | 6,2 | 6 | 5,5 |
| trabajador | 0,35 | 0,52 | 1,1 | 1,6 | 1,55 | 1,55 |
| Otras | 1,1 | 1,1 | 1,2 | 1,1 | 1,1 | 0,9 |
| TOTAL | 38,1 | 39,15 | 36,3 | 37,2 | 36,95 | 36,25 |

Fuente: Elaboración a partir de la Normativa de la Seguridad Social

El Cuadro 2 compara los tipos de cotización que hay en España con los de otros países. Tal y como muestra este cuadro, el tipo total de Cotización en España está en el promedio de la UE20 aunque España está entre los países que hace recaer sobre los empresarios un porcentaje mayor del tipo total. En España el 82,5% de la cotización recae en los empresarios frente a un promedio del 54,4% en la UE20. Sólo Suecia y, en menor media Italia, Francia, Finlandia y la República Checa tiene porcentajes de participación empresarial similares. Con todo hay que apresurarse a señalar que el tipo total de cotización que pagan los empresarios españoles es inferior al de Francia, Suecia, Italia y la República Checa, y similar al de países como Austria, Bélgica, Grecia o Hungría.

CUADRO 2. Tipos de Cotización¹ (2010)

| | Trabajador | Empresario | Total | % Empresario |
|----------------------------------|-------------------|-------------------|--------------|---------------------|
| Austria | 18,1% | 29,1% | 47,2% | 61,7 |
| Bélgica | 14,0% | 30,0% | 44,0% | 68,1 |
| Rep. Checa | 11,0% | 34,0% | 45,0% | 75,6 |
| Dinamarca | 10,1% | 0,0% | 10,1% | 0,0 |
| Finlandia | 7,1% | 22,3% | 29,4% | 75,7 |
| Francia | 13,3% | 42,5% | 55,8% | 76,1 |
| Alemania | 18,7% | 17,8% | 36,5% | 48,7 |
| Grecia | 16,0% | 28,1% | 44,1% | 63,7 |
| Hungría | 17,0% | 28,5% | 45,5% | 62,6 |
| Irlanda | 7,5% | 10,8% | 18,2% | 58,9 |
| Italia | 9,5% | 32,1% | 41,6% | 77,2 |
| Luxemburgo | 12,2% | 11,5% | 23,7% | 48,5 |
| Holanda | 11,7% | 8,9% | 20,6% | 43,2 |
| Polonia | 17,8% | 14,8% | 32,6% | 45,3 |
| Portugal | 11,0% | 23,8% | 34,8% | 68,3 |
| Eslovaquia | 13,4% | 26,2% | 39,6% | 66,2 |
| Eslovenia | 22,1% | 16,1% | 38,2% | 42,1 |
| España | 6,4% | 29,9% | 36,3% | 82,5 |
| Suecia | 5,9% | 31,4% | 37,3% | 84,1 |
| Reino Unido | 9,0% | 11,2% | 20,2% | 55,5 |
| Promedio² UE20 | 12,6% | 22,5% | 35,1% | 54,4 |
| Japón | 13,1% | 13,9% | 27,0% | 51,4 |
| Estados Unidos | 7,7% | 9,2% | 16,8% | 54,5 |

1. Tipo medio para un trabajador cuyo salario sea el 133% del promedio. En casi todos los países esto da el tipo máximo que pagan los empresarios. 2. Promedio no Ponderado de los 20 países incluidos en la lista.

Fuente: OCDE

Más aún hay que tener en cuenta que en muchos países, bien sea por Ley o por la práctica de los convenios, las empresas pagan a sus trabajadores beneficios sociales privados en la forma de pensiones, seguros médicos etc. Estas contribuciones empresariales a la cobertura social aunque no sean cotizaciones, son esencialmente equivalentes. Por un lado aumentan el coste del factor trabajo. Por otro sirven para la protección social.

Estimar la cuantía de estos costes es complicado. La OCDE ha comenzado a cuantificarlos en el caso de los que son obligatorios. Esto es las aportaciones obligatorias a planes privados de pensiones o seguros médicos privados. Los resultados de esta medición para algunos países están recogidos en el Cuadro 3. Este cuadro sólo recoge las aportaciones obligatorias a la protección social privada pero, como se ha señalado, en muchos países, como por ejemplo los EE.UU, muchas empresas pagan la protección social de sus trabajadores porque es lo habitual en los convenios.

En todo caso, tal y como muestra este cuadro, en algunos países la aportación obligatoria de las empresas para la protección privada de sus trabajadores es importante. Así, en Holanda la aportación llega al 20% (que se suma a las cotizaciones que pagan) y en Suiza al 11%. Italia, Eslovaquia y Australia son otros países donde la aportación empresarial obligatoria a la protección de sus trabajadores es elevada. En España, obviamente, la aportación es cero²⁹.

CUADRO 3: Pagos Obligatorios¹ de las Empresas para Coberturas Privadas en porcentaje del salario² (2010)

| | | | |
|------------|------|----------------|------|
| Australia | 8,7 | Noruega | 1,9 |
| Dinamarca | 0,6 | Polonia | 4,0 |
| Italia | 8,1 | Eslovaquia | 9,3 |
| Luxemburgo | 1,4 | Suiza | 11,0 |
| Holanda | 19,9 | España | 0 |
| Alemania | 0 | Bélgica | 0 |
| Francia | 0 | Estados Unidos | 0 |

1. No incluye seguro de Accidentes de Trabajo. 2. Pagos medios por un trabajador medio soltero y sin hijos.

Fuente: Elaboración a partir de OEDC Tax Database

El cuadro 4 aporta un último elemento para valorar la situación relativa en términos de coste del factor trabajo. Este Cuadro, recoge el coste laboral por hora

²⁹ La única aportación es el seguro obligatorio de accidentes que no se incluye en los datos de la OCDE.

(salarios, cotizaciones y cualquier otro coste) en los diferentes países de la UE. Tal y como muestra este cuadro, el coste por hora trabajada es uno de los más bajos de la UE15. Supone, por ejemplo, menos de la mitad de lo que cuesta el trabajo en Dinamarca, Suecia o Francia y apenas un 60% de los costes de Alemania.

CUADRO 4: Coste Laboral Unitario; Euros por Hora (2007)

| | | | |
|---------------|-------------|-----------------|------|
| Dinamarca | 34,7 | Portugal | 11,3 |
| Suecia | 33,3 | Malta | 8,88 |
| Luxemburgo | 33,0 | República Checa | 7,88 |
| Bélgica | 32,6 | Hungría | 7,13 |
| Francia | 31,1 | Polonia | 6,78 |
| Finlandia | 27,9 | Estonia | 6,6 |
| Alemania | 27,8 | Eslovaquia | 6,41 |
| Austria | 26,3 | Lituania | 5,09 |
| Reino Unido | 23,5 | Letonia | 4,41 |
| España | 16,4 | Rumanía | 3,4 |
| Chipre | 12,5 | Bulgaria | 1,89 |
| Eslovenia | 12,1 | | |

Fuente: Eurostat

Tomando todo esto en cuenta, la conclusión es que si bien las cotizaciones empresariales están en la zona media alta de la UE (más en la media que en la alta cuando se toman en cuenta las aportaciones obligatorias y voluntarias a protección social privada), el coste laboral español sigue siendo sustancialmente inferior al de los países avanzados de la UE.

En el caso de las cotizaciones a cargo del trabajador, tal y como muestra el Cuadro 2, el tipo está seis puntos por debajo del promedio de la UE. De hecho, con la excepción de Suecia, los trabajadores españoles son quienes tienen un tipo de cotización más bajo.

El cuadro 5 revisa, de nuevo, las aportaciones de trabajadores, empresarios y total en términos de recaudación. Cualitativamente las conclusiones son similares. Los empresarios aportan por encima del promedio de la UE (1,8 puntos por encima) y los trabajadores por debajo (2 puntos por debajo). Esto hace que el

total sea aproximadamente igual al promedio. De los veinte países de la UE analizados en el cuadro 5, siete recaudan al menos 2,5 puntos del PIB que España y sólo tres recaudan significativamente menos (al menos un punto menos del PIB). Entre los que recaudan significativamente más, la mayor parte de la diferencia es imputable a las cotizaciones a cargo del trabajador. Por otro lado, entre los tres que recaudan menos está Dinamarca que financia con impuestos una parte muy importante de su sistema tributario.

CUADRO 5: Recaudación por Cotizaciones (en % del PIB), 2009

| | Trabajador | Empresario | Otros | Total | % Empresario ³ |
|----------------------------------|------------|------------|------------|-------------|------------------------------|
| Austria | 6,1 | 7,0 | 1,8 | 14,9 | 53,4 |
| Bélgica | 4,3 | 8,8 | 1,3 | 14,4 | 67,2 |
| Rep. Checa | 3,1 | 9,6 | 2,6 | 15,3 | 75,6 |
| Dinamarca | 1,0 | 0,0 | 0,0 | 1,0 | 0,0 |
| Finlandia | 2,4 | 9,5 | 0,9 | 12,8 | 79,8 |
| Francia | 4,0 | 11,1 | 1,3 | 16,4 | 73,5 |
| Alemania | 6,3 | 6,8 | 1,3 | 14,4 | 51,9 |
| Grecia ¹ | 4,7 | 5,7 | 1,8 | 12,2 | 54,8 |
| Hungría | 3,3 | 8,8 | 0,2 | 12,3 | 72,7 |
| Irlanda | 2,0 | 3,3 | 0,2 | 5,5 | 62,3 |
| Italia | 2,6 | 9,5 | 1,7 | 13,8 | 78,5 |
| Luxemburgo | 5,3 | 5,0 | 1,0 | 11,3 | 48,5 |
| Holanda ¹ | 6,8 | 4,9 | 2,8 | 14,5 | 41,9 |
| Polonia ¹ | 4,6 | 4,8 | 2,0 | 11,4 | 51,1 |
| Portugal ¹ | 3,4 | 7,5 | 0,6 | 11,5 | 68,8 |
| Eslovaquia | 3,0 | 6,8 | 2,8 | 12,6 | 69,4 |
| Eslovenia | 7,8 | 5,8 | 1,5 | 15,1 | 42,6 |
| España | 1,8 | 8,6 | 1,7 | 12,1 | 82,7 |
| Suecia | 2,8 | 8,5 | 0,0 | 11,3 | 75,2 |
| Reino Unido | 2,7 | 3,9 | 0,2 | 6,8 | 59,1 |
| Promedio² UE20 | 3,9 | 6,8 | 1,3 | 12,0 | 60,5 |
| Japón ¹ | 4,8 | 5,0 | 1,1 | 10,9 | 51,0 |
| Estados Unidos | 2,9 | 3,2 | 0,4 | 6,5 | 52,5 |

1. 2008 2. Promedio no ponderado de los 20 países incluidos en la lista.

3. empresario/(trabajador + empresario)

Fuente: OCDE

3.1.2 El margen para aumentar los ingresos por cotizaciones

El análisis anterior sugiere que en el medio plazo hay dos vías de aumentar las cotizaciones. Por un lado, si como predicen los modelos la población disminuye también lo hará el paro y se podrían pasar cotizaciones de desempleo a pensiones. Actualmente casi el 20% de la cotización se dedica a desempleo. Sobre una recaudación de entorno al 12% del PIB, si se pasara la mitad de las prestaciones por desempleo a pensiones esto aportaría algo menos de 1,5 puntos del PIB al sistema. Pero, obviamente, tendría que ser cierto que las tasas de paro bajaran a niveles de la tasa natural.

Por otro lado, la aportación de los trabajadores es sustancialmente más baja que en otros países. Esto abre la posibilidad de, si es necesario, aumentar las cotizaciones de los trabajadores. A los niveles actuales de recaudación, cada punto adicional de cotización de los trabajadores daría una recaudación adicional de 0,3 puntos del PIB. El problema de esta solución es doble.

a) Primero, que es posible que, como sugieren diversos estudios, los trabajadores estén ya soportando (vía salarios más bajos) no sólo sus cotizaciones sino también las de los empresarios³⁰. Por ejemplo, González Páramo y Melguizo tras revisar la evidencia de 45 estimaciones empíricas sobre la incidencia de las cotizaciones concluyen que en las economías continentales-mediterráneas y anglosajonas, los trabajadores soportan en el largo plazo 2/3 de las cotizaciones mientras que en las nórdicas soportan 100% de las cotizaciones³¹.

b) Segundo, porque incluso si hoy fuera una solución viable, no está claro que en el futuro lo fuera. En el futuro la relación ocupados/pensionistas trabajador se reducirá notablemente. Por ejemplo, según las estimaciones de la Comisión

³⁰ De hecho pocos autores consideran que en el largo plazo haya diferencias sustantivas entre la incidencia de las cotizaciones sobre el trabajador y las cotizaciones sobre el empresario. En competencia perfecta, por ejemplo, tienen la misma incidencia que depende de las elasticidades de oferta y demanda.

³¹ Dividen su análisis entre estos tres grupos de países para tomar en cuenta el hecho de que la incidencia de las cotizaciones depende del diseño institucional de los países, la forma de negociación salarial, el poder de los sindicatos, leyes de salario mínimo, etc.

Europea³² se pasará del un 2,7 trabajadores por pensionista en el 2008 a sólo 1,3 trabajadores por pensionista en el 2050. Aumentar los impuestos sobre una población trabajadora que ya tiene que financiar a una población jubilada muy amplia, puede no ser viable social o económicamente.

La tercera vía para aumentar los ingresos por cotizaciones sería aumentar las cotizaciones empresariales. Con una recaudación como la actual, cada punto adicional se traducirá en aproximadamente 0,3 puntos del PIB adicionales de recaudación.

Los aumentos de los tipos de las cotizaciones pueden ser criticados en base a dos tipos de argumentos. Primero, que las cotizaciones actuales ya están entre las más altas de la UE. Segundo, que aumentar las cotizaciones reduce la creación de empleo y la competitividad.

La primera afirmación sólo es parcialmente cierta porque ignora que en muchos países de la UE y de fuera de la UE las empresas, además de las cotizaciones para financiar la protección social pública, tienen que pagar, obligatoria o voluntariamente (vía negociación colectiva) el coste de ciertas prestaciones privadas. Por ejemplo, pensiones privadas o cobertura médica. Cuando se toma todo en cuenta las empresas españolas dejan de estar entre las que soportan más costes por la protección social.

Por otro lado, no está claro que las cotizaciones tengan efectos en el largo plazo sobre el empleo y la competitividad porque, como ya se ha señalado, en el largo plazo es probable que sean los trabajadores quienes soporten la parte más importante de las cotizaciones (vía salarios más bajos). Puede, no obstante, haber efectos de medio plazo.

Estos efectos de medio plazo dependerán de en qué medida las cotizaciones se trasladen a precios (se venda más caro por los mayores impuestos), a salarios más bajos o a menores beneficios (y quizá menor reinversión). Los efectos concretos dependerán de qué parte de la cotización vaya

³² Comisión Europea (2009)

a precios (la más lesiva para la competitividad), cuál a salarios (sin efecto sobre la competitividad) y cuál a beneficios (cuyos efectos son ambiguos). En todo caso, no se deben sobreestimar los efectos de las cotizaciones sobre la competitividad. La competitividad depende de forma compleja de una amplia gama de factores y, dentro de unos amplios márgenes, las reducciones de impuestos, incluso si permiten reducir costes y aumentar excedentes, pueden no ser, ni con mucho, el factor más importante. Simplemente, vender más barato y obtener más beneficios no significa quitar mercado a otras empresas con mayor capacidad de innovación y de gestión empresarial, que ofrecen productos de mejor calidad, que tienen estrategias de marketing más agresivas, etc.

Los efectos de las cotizaciones sobre el empleo y la competitividad no están claros en el medio plazo y son limitados (por la traslación a los trabajadores) en el largo plazo. Las incertidumbres de los posibles efectos de corto y medio plazo combinados con que aparentemente las cotizaciones empresariales en España son elevadas en relación a otros países se han traducido en que desde la firma del primer Pacto de Toledo, nunca se haya considerado seriamente el aumento de las cotizaciones empresariales. Muy al contrario, el objetivo explícito ha sido reducirlas cuando sea posible.

En términos cuantitativos, si la participación del trabajo en el PIB permanece constante, cada punto del PIB de aumento del gasto en pensiones requeriría casi 3,5 puntos adicionales de tipo de cotización³³. Tres puntos adicionales del PIB requerirían, por tanto, más de diez puntos adicionales de tipo cotización. Si la participación en el PIB del trabajo disminuyera, el aumento sería mucho mayor.

³³ Desde el punto de vista recaudatorio no hay grandes diferencias entre que el aumento sea en la parte del trabajador o en la del empresario.

3.2. Impuestos

Unos de los principios en los que se ha basado la reforma es que las pensiones no deben financiarse con impuestos. La idea es que los sistemas de pensiones son sistemas de *seguro* y, por lo tanto, deben financiarse exclusivamente con cotizaciones sociales. Sin embargo, o no es sólo que este principio sea cuestionable desde un punto de vista conceptual, sino que además va en contra de cómo se ha financiado históricamente el sistema español de pensiones y de la experiencia internacional comparada.

Desde un punto de vista conceptual, decir que las pensiones deben pagarse exclusivamente con cotizaciones es una posición ideológica que se basa en el supuesto de que el Sector Público debe actuar como una gran empresa de seguros que iguale ingresos (por cotizaciones) a gastos (en pensiones). Esta posición suscita, en primer lugar, la duda de que si esto es así, para qué va a proveer pensiones el Sector Público. Lo mejor sería, simplemente, que el Sector Privado proveyera las pensiones obligando³⁴, eso sí, a los ciudadanos a comprar planes privados de pensiones.

Frente a esta versión aseguradora de las pensiones, es legítimo imputar a las pensiones públicas el objetivo de garantizar a los individuos determinados niveles de bienestar (establecidos colectivamente). De hecho, probablemente este objetivo es más consistente con la realidad histórica de los sistemas de pensiones que la visión aseguradora. Una vez se acepta que las pensiones deben garantizar determinados niveles de bienestar, el nexo cotizaciones/pensiones se rompe. Entonces es legítimo que si los niveles de pensiones que colectivamente se determinen no pueden ser alcanzados exclusivamente mediante las cotizaciones, el estado provea los recursos necesarios mediante la aportación de ingresos generales.

³⁴ Con ello se evita un efecto externo, porque sin planes de pensiones obligatorios muchos individuos llegarían a la vejez sin recursos y, dados los principios éticos dominantes, la sociedad debería ayudarles a sobrevivir. De esta forma, su falta de previsión impondría un coste a la sociedad (efecto externo negativo).

Junto a esta, hay otras razones que legitiman el uso de impuestos para pagar pensiones:

a) Cuando una persona cotiza en sus años activos lo hace en la confianza de que cuando esté jubilada recibirá unas prestaciones equivalentes a las que él está pagando a los actuales pensionistas. Si los recursos obtenidos mediante cotizaciones no son suficientes para satisfacer los términos de este *contrato implícito* - esto es, prestaciones futuras, por lo menos similares a las que él está ayudando a pagar- existe una base para que el sector público aporte los fondos necesarios de otras fuentes de ingresos.

b) Si fueran ciertas las estimaciones que se han realizado sobre la evolución del empleo y del PIB, implicarían que la participación de las rentas salariales en el PIB va a disminuir de forma importante en el futuro. Dado esto, parece legítimo que la base de sostenimiento de las pensiones se ampliara más allá de las rentas salariales. Esto es, si en una economía en la que las rentas del capital tienen una participación creciente en el PIB no sería legítimo que también aumentaran su contribución para financiar determinados objetivos del estado del bienestar. Máxime cuando nadie parece dudar que la PIB per cápita, aumentará.

c) Buena parte de las rentas de las generaciones futuras se deriva de gastos que han realizado las generaciones presentes y que se les han transmitido sin coste (la educación, la tecnología y buena parte de las infraestructuras de cada generación han sido pagadas por las generaciones precedentes). En este contexto, que las generaciones futuras contribuyan con impuestos a financiar las pensiones es, incluso, equitativo inter generacionalmente.

Más allá de cuestiones conceptuales cabe señalar que ni la evolución pasada del sistema de pensiones en España ni la experiencia internacional comparada avalan el principio de que las pensiones deben financiarse exclusivamente con cotizaciones. En España, por ejemplo, hasta la aprobación del Pacto de Toledo en 1995 nunca se había buscado un equilibrio entre pensiones y cotizaciones. De hecho, antes de la creación del Fondo de Reserva de la Seguridad

Social en el año 2000, los superávits se dedicaban a financiar gastos públicos generales y los déficits se financiaban con impuestos.

En cuanto a la experiencia internacional, el Cuadro 6, resume la situación en algunos países. De entrada todos los países financian ciertas prestaciones mediante impuestos. Esto incluye las prestaciones no contributivas (pensiones asistenciales) y complementos a mínimos. Además muchos de ellos financian parcialmente con impuestos alguna prestación (determinadas prestaciones de invalidez, por ejemplo, los beneficios a algún grupo (agricultores o marineros, por ejemplo) o las cotizaciones de quienes temporalmente no trabajan (quienes cuidan a sus hijos, por ejemplo). Más allá de esto, muchos países están obligados a financiar con impuestos cualquier déficit que resulte del sistema (Reino Unido, Irlanda, Noruega, Finlandia, Holanda y Austria). Otros financian con impuestos total o parcialmente una pensión básica (Dinamarca y Suecia). Francia tiene incluso un impuesto asignado para la financiación de las pensiones (y otras prestaciones como la sanidad y las ayudas a las familias). Alemania, por su parte, realiza diversas aportaciones del presupuesto para la financiación de las pensiones. Por un lado realiza una Aportación General³⁵ y por otro una específica para complementos³⁶.

³⁵ Se introdujo en 1993. La cuantía depende de la evolución de la masa salarial total salarios per cápita y de un tipo de cotización ficticio. Véase Börsch-Supan et al (2010)

³⁶ Tienen dos componentes, el primero se introdujo en 1998 y se financia con parte del IVA. El segundo en 1999 y se financia con impuestos ecológicos. Véase Börsch-Supan et al (2010)

CUADRO 6:
Financiación de las Pensiones en algunos países (2005)

| | Trabajador | Empresario | Impuestos | Ocupacionales y Resto | Total |
|---|------------|--|-----------|--------------------------|-------|
| Parte Financiada con impuestos¹ | | | | | |
| Alemania | | Aportación General al Sistema y Déficit | | | |
| Finlandia | | Cubre el Déficit | | | |
| Dinamarca | | Pensión Básica Universal | | | |
| Francia | | Contribución Social Generalizada y otros impuestos | | | |
| Reino Unido | | Cubre Déficit | | | |
| Holanda | | Déficit de la Pensión General | | | |
| Suecia | | | | | |
| Noruega | | Cubre el Déficit ² | | | |
| Suiza | | Financiación Parcial del Primer Pilar | | | |
| Irlanda | | Cubre Déficit | | | |
| Italia | | Aportación General al Sistema y Déficit | | | |
| Austria | | Cubre Déficit | | | |
| | Trabajador | Empresario | Impuestos | Ocupacionales y Resto | Total |
| A. Porcentaje del PIB | | | | | |
| Alemania | 3.69 | 4.09 | 4.62 | 2.16 | 16.15 |
| Finlandia | 1.82 | 8.26 | 2.45 | 0.29 | 12.82 |
| Dinamarca | 0.5 | 0.2 | 8.0 | 5.3 | 13.96 |
| Francia | 2.14 | 4.91 | 1.5 | 3.45 | 8.61 |
| Reino Unido | 6.72 | 3.97 | 0.8 | 0 | 11.47 |
| Holanda | 5.32 | 5.69 | 1.38 | | 12.39 |
| Suecia | 2.8 | 7.26 | 1.22 | 2.47 | 13.75 |
| Noruega | 1.98 | 2.91 | 2.35 | 2.62 | 9.86 |
| Suiza | 5.48 | 5.36 | 3.21 | | 14.05 |
| B. Estructura Porcentual | | | | | |
| Alemania | 22.8 | 25.3 | 28.6 | 13.4 | 100 |
| Finlandia | 14.2 | 64.4 | 19.1 | 2.3 | 100 |
| Dinamarca | 3.7 | 1.7 | 57.0 | 37.6 | 100 |
| Francia | 24.9 | 57.0 | 17.4 | 40.1 | 100 |
| Reino Unido | 58.6 | 34.6 | 7.0 | 0.0 | 100 |
| Holanda | 42.9 | 45.9 | 11.1 | 0.0 | 100 |
| Suecia | 20.4 | 52.8 | 8.9 | 18.0 | 100 |
| Noruega | 20.1 | 29.5 | 23.8 | 26.6 | 100 |
| Suiza | 39.0 | 38.1 | 22.8 | 0.0 | 100 |

1. Además de lo señalado todos los países financian con impuestos prestaciones tales como pensiones mínimas, complementos de pensiones, algunas prestaciones (por ejemplo parte de las de invalidez) o las prestaciones a sectores concretos (agricultura, por ejemplo). 2. Los ingresos pueden provenir indirectamente del fondo Estatal de Pensiones (que a pesar del nombre se utiliza para financiar el déficit del Estado), formado con parte de los ingresos del petróleo.

Fuente: elaboración a partir de los estudios por países *Finnish Centre for Pensions* (2009). <http://www.etk.fi/en/service/home/770/publications>

A pesar de que en muchos casos la financiación general con impuestos (por encima de las contributivas y complementarias) sólo se produce cuando el sistema tiene déficit, la realidad es que en muchos países los impuestos financian una parte importante de las pensiones. En Dinamarca, casi el 60% de las pensiones se financian con impuestos y en Alemania se llega casi al 30%. Por otro lado, en Noruega, Finlandia y Suiza los impuestos cubren en torno al 20% de las pensiones.

Dado lo anterior parece claro que no hay razones conceptuales ni comparativas para excluir que una parte de las pensiones se financie con impuestos. La utilización de impuestos puede implementarse simplemente con una regla que diga que se cubrirá con impuestos cualquier déficit que resulte del sistema de pensiones.

Una vez se acepta que las pensiones se financien, al menos parcialmente, mediante aportación de ingresos generales del Estado la variable relevante a la hora de analizar la sostenibilidad del sistema de pensiones públicas pasa a ser, no la evolución del empleo, la productividad o el número de pensionistas, sino simplemente el crecimiento de la renta per cápita. Por otro lado, el énfasis de las reformas de los sistemas de pensiones cambiará de lado. De esta forma la cuestión central no será cuánto hay que reducir las pensiones para poder pagarlas con los ingresos que se tienen, sino cuánto hay que ingresar para pagar las pensiones que se consideran justas.

3.3. La elección entre impuestos y cotizaciones

La elección entre financiar el coste de las pensiones con impuestos o cotizaciones depende, como es habitual en economía, de los objetivos que se asignen al sistema, de las consideraciones de eficiencia y de equidad. Y la experiencia internacional demuestra que no hay una respuesta correcta a la cuestión de cómo se deben financiar las pensiones y sus incrementos de coste. Por ejemplo, hay países como Canadá o Dinamarca que financian la parte fija de las

pensiones³⁷ con impuestos mientras otros como Holanda o Irlanda lo hacen esencialmente con cotizaciones. De igual forma hay algunos países que de forma sistemática pagan una parte del componente variable de las pensiones con impuestos y otros que se comprometen a financiar con impuestos cualquier déficit que resulte del sistema.

En cualquier caso, la financiación mediante cotizaciones empresariales puede llevar a un aumento del coste salarial en el corto y medio plazo aunque en el largo plazo es probable que acaben siendo trasladadas a los trabajadores vía salarios más bajos. Si se usan las cotizaciones a cargo del trabajador, los efectos sobre el coste salarial (y el empleo) serán reducidos incluso en el corto plazo. Con cotizaciones por tanto, las pensiones de los jubilados serán soportadas temporal y parcialmente por los empresarios (en el corto y medio plazo), aunque en el largo plazo casi todas serán soportadas por los trabajadores.

En el caso de impuestos, salvo que se asigne algún impuesto concreto a la financiación de las pensiones, los efectos serán los del promedio del sistema fiscal. Analizar en detalle esta cuestión está fuera del propósito de este trabajo. Lo que sí se puede afirmar es que, dentro de unos amplios márgenes, es probable que la financiación vía impuestos sea menos distorsionante que la financiación vía cotizaciones³⁸. Además la financiación vía impuestos distribuirá la carga de la financiación entre tipos de renta. Esto es, en tanto que las cotizaciones recaen esencialmente sobre el trabajo, la financiación vía impuestos recae sobre las rentas del trabajo, las del capital, las empresariales, etc.

Dadas estas características generales, es evidente que la forma de financiación dependerá de lo que se quiera financiar (todo el sistema de pensiones, una parte de él o un aumento del coste por razones demográficas) la incidencia que se desee lograr (quién queremos que pague las pensiones o el coste adicional

³⁷ En varios países (en la OCE 13) la pensión pública es la suma de dos componentes una cantidad fija igual para toda la población más un componente variable.

³⁸ Porque permite diversificar las fuentes de ingresos y porque dentro de unos amplios márgenes, impuestos como el IRPF, el IVA o los Especiales son poco distorsionantes.

de las pensiones) y del contexto económico y social (relación trabajadores/pensionistas, renta per cápita, etc.)

3.4. Otras formas de financiación

Además de los impuestos y las cotizaciones las pensiones futuras se pueden financiar creando un Fondo de Reserva y emitiendo Deuda en el futuro.

a) Fondo de Reserva. Un fondo de reserva es simplemente la acumulación de recursos (obtenidos de cotizaciones e impuestos) para, junto con los intereses que produce, financiar las pensiones futuras. En cierto sentido son impuestos de la generación de hoy para pagar las pensiones de mañana (puede que de los trabajadores de hoy).

Un fondo de reserva es una forma de redistribuir el coste de las pensiones entre generaciones y que las rentas presentes (del trabajo y capital) paguen las pensiones futuras. Si los recursos del fondo se invierten en Deuda Pública nacional el resultado es equivalente a que el Sector Público se comprometa (de forma creíble e irrenunciable) a financiar las pensiones futuras con impuestos futuros. Si, por el contrario se invierte en activos exteriores, la garantía de las pensiones ya no dependerá de los impuestos futuros del país³⁹.

b) Deuda. Si a partir del 2030 se emitiera Deuda para financiar las pensiones, esto permitiría trasladar parte del coste de las pensiones de los años de más envejecimiento a los de menos envejecimiento (los posteriores). El coste puede no ser muy elevado. Financiar, por ejemplo 2 puntos del PIB anuales de pensiones durante 20 años, conllevará emitir menos Deuda que la que España ha emitido en cuatro años de crisis financiera.

³⁹ Obviamente si se prohíbe al fondo comprar Deuda del Estado, éste deberá buscar financiación para la Deuda que emite y no se permite comprar al Fondo de Reserva. Y en el futuro para devolver esta deuda tendrá que aumentar los impuestos en la misma cuantía que si la Deuda la hubiera comprado el Fondo. La diferencia está en que si el Fondo no invierte en Deuda, se evitan las tentaciones de endeudamiento fácil y que, como se señala en el texto, las pensiones (aunque no la financiación general del Estado) se desligan de los impuestos nacionales.

El problema de este instrumento es que ni en la actualidad ni el futuro previsible, se podría utilizar por las restricciones que los países de la zona euro se han autoestablecido en aras, supuestamente, a favorecer el crecimiento y la estabilidad del euro. Sin embargo, quizá dentro de veinte años estas restricciones no existan o sean más permisivas.

4. LA REFORMA DE LAS PENSIONES EN ESPAÑA

En España se acaba de realizar una reforma de las pensiones que, según quienes la han realizado, garantiza la sostenibilidad del sistema de pensiones. En realidad la reforma es poco más que una reducción de las prestaciones que ni siquiera garantiza la solvencia del sistema ni a medio ni a largo plazo. Sin embargo, quizá de forma un tanto sorprendente, la reforma ha sido aceptada por la sociedad sin grandes protestas. En esta sección se analizan las características de la reforma y se resaltan las cuestiones que deja sin resolver. Entre ellas, la sostenibilidad del sistema.

4.1. Necesidad de la reforma

El punto de partida para analizar la reforma es plantearse si era necesaria. Para responder a esta cuestión comenzaré revisando algunos datos sobre el envejecimiento de la población. A continuación utilizaré la evidencia disponible para analizar si, previo a la reforma, el sistema era sostenible.

4.1.1. Datos Básicos

El Cuadro 7, recoge algunos datos básicos de la evolución de la población en el pasado y de la estimación futura de evolución⁴⁰. La primera fila nos dice que la esperanza de vida al nacer ha ido aumentando progresivamente. Así quienes

⁴⁰ Las cifras que se ofrecen son las del INE. Hay que apresurarse a señalar, no obstante, que son meramente indicativas porque las estimaciones demográficas se han mostrado notablemente erróneas tanto en el corto como en el largo plazo.

llegaron a la jubilación en 1990 tenían (al nacer) una esperanza de vida de 47,7 años mientras que los que se jubilarán en el 2050, tendrán una esperanza de vida casi 30 años mayor. En términos de pensiones esto significa que el porcentaje de cada generación que llega a la jubilación va aumentando. Esto es, que cada vez más gente (en porcentaje de los nacidos) llega a la jubilación.

Más aún, además de llegar más a la jubilación, los que llegan cobrarán pensiones durante más tiempo. Así por ejemplo, mientras que en la actualidad el jubilado promedio cobra su pensión durante 20 años (esperanza de vida a los 65 años), en el año 2050 puede cobrarla durante 24 años. Esto supone por el mero aumento de la esperanza de vida un aumento de la pensión vitalicia del 25%. Con la introducción del denominado Factor de Sostenibilidad⁴¹ en el sistema de pensiones, estos aumentos en la esperanza de vida pueden acabar suponiendo reducciones sustanciales en las pensiones futuras.

El resultado de que más gente a la jubilación y de que los que llegan viven más años, es un envejecimiento de la población que no puede ser evitado por la inmigración o la natalidad. En lo esencial se duplicará el porcentaje de la población mayor de 65 años (que pasará del 16,8% en el 2010 al 31,9% en el 2050) y el número de personas mayores de 65 años (de 7,7 millones a 15,3 millones). En el camino el número de activos por jubilado más que se dividirá por dos, pasando de 3,9 en el 2010 a 1,6. Esto es, habrá 1,6 activos potenciales por cada jubilado potencial.

Evidentemente, con el doble de jubilados que hoy y menos ocupados que hoy por mucho que aumente el salario de los trabajadores, el sistema de pensiones basado en cotizaciones no era sostenible, a no ser que los tipos de cotización aumentaran muy notablemente.

⁴¹ Este factor ajusta a la baja las pensiones a medida que aumenta la esperanza de vida. Véase la sección 4.3.1. para más detalles.

CUADRO 7: Envejecimiento de la Población en España

| | 1990¹ | 2010¹ | 2050¹ |
|---|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Esperanza de vida al nacer | 47,7 ² | 59,2 ³ | 76,5 ⁴ |
| Esperanza de vida a los 65 años | 17,6 | 19,8 | 24,0 |
| % de la Población mayor de 65 años | 13,81 | 16,83 | 31,91 |
| Personas Mayores de 65 años (millones) | 5,4 | 7,7 | 15,3 |
| Personas entre 18 y 64 años (millones) | 24,1 | 30,1 | 24,4 |
| Ratio de Dependencia⁵ | 4,46 | 3,88 | 1,59 |

1. Aproximadamente. 2. Nacidos en 1925. 3. Nacidos en 1945. 4. Nacidos en 1985. 5. Cociente entre población entre 18-64 años y población de 65 o más años.

Fuente: Para esperanza de vida al nacer, Cabré et al. Resto INE (proyecciones de población a largo plazo)

En realidad aunque estas cifras no sean muy precisas, es obvio que el envejecimiento de la población hacía inviable el sistema. Aunque hay otras variables relevantes (como el crecimiento de los salarios en relación a la pensión media), al duplicarse el número de jubilados (y este es una cifra razonablemente creíble) a no ser que casi se duplicara el número de empleos, el sistema no era sostenible (a los tipos de cotización vigentes). Casi duplicar el número de empleos

conlleva crear más de 15 millones de puestos de trabajos en los próximos 40 años (además de los 2,5 millones que se han perdido en los últimos años). Evidentemente, esto, aunque no imposible, es poco probable.

4.1.2. Evolución del Gasto

El Cuadro 8 explora la evolución del gasto en pensiones en España y en otros países de la UE tal y como ha sido estimada por la Comisión Europea. No se trata de que estas estimaciones tengan un valor especial⁴², pero son en las que se apoyan las recomendaciones sobre pensiones de la Comisión y otras instituciones internacionales, y en las que se ha basado la reforma de las pensiones que se ha realizado en España.

Según estas estimaciones, el coste de las pensiones en España aumentaría 7,1 puntos del PIB entre 2007 y 2050 pasando del 8,4% al 15,5%. Este aumento triplica al promedio de la UE y, salvo Grecia, no hay ningún país cuyo aumento sea, siquiera, parecido al de España. Este Cuadro, que es la base para justificar la insostenibilidad de las pensiones en España, puede, sin embargo, mirarse de otra forma. Es verdad que las pensiones en España aumentan mucho, pero no lo es menos que el punto de partida es muy bajo en relación a otros países. De hecho, en el 2007, España era el segundo país de la UE15 que menos gastaba en pensiones. Por ello, para hablar de sostenibilidad, tanto en términos absolutos como en comparación con otros países, lo más razonable es comparar el coste final de las pensiones y no los aumentos de coste. Y desde esta perspectiva, la situación de las pensiones en España dista mucho de ser dramática en términos de sostenibilidad.

⁴² Las estimaciones de la Comisión se han mostrado tan fallidas como las de otras instituciones. La Comisión ha realizado estimaciones sobre la evolución del gasto en pensiones en los años 2001, 2006 y 2009. En el año 2011 preveía, por ejemplo, que la población en España en el 2050 sería 35,1 millones (Comisión Europea 2001), en el año 2006, cambió su estimación a 43 millones (European Economy 2006) y en el 2009, basó sus cálculos en 53,2 millones (Comisión Europea 2009).

CUADRO 8: El Coste (en % del PIB) de las Pensiones en España y otros países (2007-2050)

| | 2007 | 2050 | 2060 | $\Delta 2050/1997$ |
|---------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|
| Bélgica | 10.0 | 14.7 | 14.7 | 4.7 |
| Dinamarca | 9.1 | 9.6 | 9.2 | 0.5 |
| Alemania | 10.4 | 12.3 | 12.8 | 1.9 |
| Irlanda | 4.0 | 8.0 | 8.6 | 4.0 |
| Grecia | 11.7 | 24.0 | 24.1 | 12.3 |
| España | 8.4 | 15.5 | 15.1 | 7.1 |
| Francia | 13.0 | 14.2 | 14.0 | 1.2 |
| Italia | 14.0 | 14.7 | 13.6 | 0.7 |
| Luxemburgo | 8.7 | 22.1 | 23.9 | 13.4 |
| Holanda | 6.6 | 10.3 | 10.5 | 3.7 |
| Austria | 12.8 | 14.0 | 13.6 | 1.2 |
| Portugal | 11.4 | 13.3 | 13.4 | 1.9 |
| Finlandia | 10.0 | 13.3 | 13.4 | 3.3 |
| Suecia | 9.5 | 9.0 | 9.4 | -0.5 |
| Reino Unido | 6.6 | 8.1 | 9.3 | 1.5 |
| EU15 | 10.2 | 12.4 | 12.6 | 2.2 |
| EU27 | 10.1 | 12.3 | 12.5 | 2.2 |

Fuente: Comisión Europea (2009)

Como muestra el Cuadro 8, las pensiones en España costarán en el año 2050 el 15,5% del PIB. Esa cantidad está tres puntos por encima del promedio de la UE15 en el 2050 y es sólo 1,5 puntos del PIB de lo que hoy se gasta Italia. Es decir que, si estas estimaciones fueran correctas, España tendría que pagar en pensiones dentro de cuarenta años algo más de lo que paga Italia hoy, solo que entonces España será mucho más rica de lo que es Italia hoy.

Evidentemente esto no significa que no haya que reformar las pensiones porque debido al aumento en la esperanza de vida probablemente hay razones de eficiencia y equidad que justifican la reforma. Significa sólo que la supuesta insostenibilidad financiera no se debe tanto a aumentos exagerados del coste sino, en todo caso, a mecanismos inadecuados de financiación, porque es claro que la

economía generará recursos suficientes para financiar 15,1 puntos del PIB de pensiones.

4.1.3. Financiación de las pensiones: Déficit del sistema

La sostenibilidad depende no sólo de la evolución de los gastos, sino también de la de los ingresos. En España, a pesar de que no tiene demasiada justificación conceptual ni base la historia pasada del sistema o en la experiencia internacional comparada, el Pacto de Toledo⁴³ acordó hace ya más de 15 años que las pensiones contributivas se deberían financiar exclusivamente con cotizaciones sociales. Sobre esta base, la sostenibilidad del sistema dependerá de la evolución de las pensiones y de la recaudación por cotizaciones. De esta forma el déficit del sistema de pensiones (en porcentaje del PIB), D , en cualquier momento del tiempo será:

$$D = \frac{\text{Gasto en Pensiones}}{\text{PIB}} - \frac{\text{Recaudación en Cotizaciones}}{\text{PIB}} \quad [1]$$

donde PIB es el Producto Interior Bruto.

Como la base esencial de las cotizaciones son las rentas del trabajo, si llamamos t al tipo efectivo de cotización a la Seguridad Social, el déficit D puede reescribirse como:

$$D = \frac{\text{Gasto en Pensiones}}{\text{PIB}} - t \frac{\text{Salarios}}{\text{PIB}} \quad [2]$$

⁴³ Inicialmente se denominó así al acuerdo político que alcanzaron en 1995 los partidos sobre la evolución de las pensiones en España. Posteriormente este consenso sobre los principios sobre los que se debería basar el sistema de pensiones en España se ha ido actualizando mediante reuniones periódicas de los políticos en las que, con más o menos disensiones, se han alcanzando acuerdos genéricos. El resultado es que en España nunca ha habido un debate real y público sobre el futuro de las pensiones.

donde *Salarios* a la masa salarial de la economía y *t* al tipo la que están gravados estos salarios.

Si se dan por buenas las estimaciones de la Comisión Europea, el primer término de esta ecuación va a aumentar en 7,1, puntos del PIB. La cuestión entonces es si la recaudación va a aumentar y, de hacerlo, si el aumento será suficiente para cubrir el aumento de las pensiones.

El aumento de las cotizaciones depende, en primer lugar, del aumento del tipo impositivo. Sobre esta cuestión en el Pacto inicial y en las revisiones posteriores se ha mantenido la idea de que los tipos de cotización no deben aumentarse. Si algo, deben disminuirse. El principio de no aumentar las cotizaciones, no es cuestionado por los dos grandes partidos políticos. Suponiendo, por tanto que *t* no se cambia, la ecuación [2] pone de manifiesto que la sostenibilidad del sistema depende de la evolución de participación de los salarios en el PIB. Para que el sistema fuera sostenible, debería esta participación aumentar en 7,1 puntos del PIB. Esto es, sin embargo, altamente improbable. Como muestra el Gráfico 1, históricamente la participación de los salarios en el PIB ha oscilado entre el 45% y el 50% del PIB. En el futuro, si es cierto que la población envejece sustancialmente y, como predicen las estimaciones de la Comisión (y otras), se destruyen millones de empleos a partir del 2030 es altamente improbable que aumente la participación del trabajo en el PIB. De hecho, probablemente, lo más a lo que se puede aspirar en el futuro es a que el ratio salarios/PIB permanezca a niveles similares a los actuales.

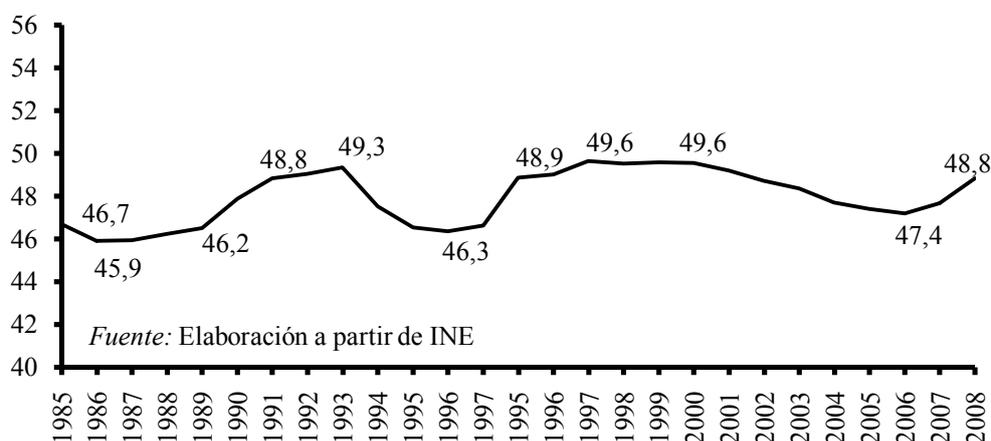
Si esto es así y nos empeñamos en que el sistema de pensiones se financie sólo con cotizaciones, los ingresos del sistema no van a aumentar y, por tanto, no se podrán pagar pensiones por un valor (en porcentaje del PIB) sustancialmente mayor que el actual⁴⁴. O por ponerlo de otra forma, la única vía de garantizar la

⁴⁴ Cabe señalar que, no obstante lo dicho, en el futuro habrá la posibilidad de trasladar a pensiones parte de las cotizaciones que actualmente se dedican a prestaciones por desempleo. De

solvencia del sistema sería reducir las prestaciones en una cuantía que compense exactamente los aumentos futuros del coste.

Es importante señalar que aunque el PIB creciera más rápido, las cosas no cambiarían demasiado. Ciertamente el primer término de [2], el cociente pensiones/PIB disminuiría, pero el segundo no cambiaría y seguiría siendo necesario reducir las pensiones, probablemente de forma sustancial.

GRÁFICO 1: Participación de los salarios en el PIB en España (1985-08)



Por otro lado, aceptando que la relación salarios/PIB no va a aumentar y dándose que el sistema no se ha alejado mucho del equilibrio en los últimos años, si se estima que las pensiones van a aumentar en alrededor de un 85% entre el 2007 y el 2050, para mantener el equilibrio el tipo de cotización que se dedica a financiar pensiones debería aumentar en un porcentaje similar. Esto es, alrededor de 24 puntos. Es decir, que el tipo para financiar pensiones debería pasar del 28,3% al 53,3%. Evidentemente esto no es viable porque, incluso si se hubiera estado dispuesto a aumentar algo los tipos de cotización, el sistema no hubiera sido sostenible.

igual forma el fondo de reserva aportará algunos ingresos adicionales (su efecto será muy reducido porque el fondo acumulado apenas cubre medio año de pensiones).

4.1.4. ¿Era necesaria la reforma?

En España antes de la reforma había un sistema de pensiones en el que, en lo esencial, las pensiones se financiaban exclusivamente con cotizaciones sociales. En el futuro, con certeza, habrá un aumento importante en el coste de las pensiones. Quizá no sea el 7,1% del PIB que predice la Comisión, pero ciertamente será un aumento importante. Dado que no es probable que la participación de los salarios en la renta aumente, a los tipos de cotización actuales el modelo no era sostenible y debía reformarse.

4.2. Las opciones de Reforma

Debido a los acuerdos del Pacto de Toledo las pensiones en España se deben financiar esencialmente con cotizaciones. Más aún, el propio pacto establece que las cotizaciones no deben aumentar y que, tan pronto como sea posible, deben reducirse. En este contexto había dos opciones de reforma:

1) *Mantener el modelo actual de financiación.* Esto es que las pensiones se financien esencialmente con cotizaciones.

2) *Modificar el modelo* y permitir que las pensiones se financien parcialmente con impuestos.

La opción ha sido mantener el modelo actual de financiación con el añadido, derivado del Pacto inicial de Toledo, de que las cotizaciones no aumenten. Si el tipo de cotización no aumenta y el gasto en pensiones sí, la única forma de restablecer el equilibrio es reducir las pensiones que es lo que efectivamente se ha hecho. En realidad, dado que:

- como ya se ha señalado en la sección 4.1.3 no es probable que con los tipos constantes la recaudación (en porcentaje del PIB) aumente. Y que
- el sistema está casi en equilibrio (es decir las cotizaciones actuales cubren las pensiones actuales)

el máximo de pensiones que se puede financiar a los tipos de cotización actuales, es similar al gasto actual en pensiones. Es decir que si, sin cambiar los

tipos, se desea mantener el equilibrio, cualquier aumento futuro de pensiones (debido al envejecimiento) debe compensarse con una reducción equivalente en la pensión vitalicia promedio. Por ejemplo, si como dice la Comisión Europea el coste futuro de las pensiones aumenta en un 45%, para mantener el equilibrio sin aumentar los ingresos la pensión vitalicia promedio debe disminuir en un 45%. En realidad, quien crea que las pensiones deben financiarse exclusivamente con cotizaciones a los tipos actuales, tiene muy fácil diseñar la reforma del sistema de pensiones. Le bastará una ley de tres líneas que diga. –Cada año las pensiones de los jubilados se obtendrán repartiendo lo recaudado (por cotizaciones a los tipos actuales) entre los jubilados en proporción a lo que han cotizado en su vida activa”. Merece la pena señalar que haber admitido un aumento de las cotizaciones no hubiera ayudado demasiado porque, como ya se ha señalado, las necesidades futuras de ingresos requerirían casi 24 puntos adicionales de cotización.

Si se hubiera optado por modificar el sistema de financiación, dotando al sistema de más recursos y, en su caso, complementándolo con una reducción de las pensiones se podrían haber aumentado los recursos del sistema (mediante impuestos, un fondo de reserva adecuado y, en su caso, deuda). Evidentemente, dotar de más recursos al sistema no implica que las pensiones se modifiquen porque los pensionistas deben soportar una parte del aumento del coste del envejecimiento. Pero a diferencia de lo que ha ocurrido con la solución adoptada, no deben soportar todo el coste del envejecimiento. Sólo deben pagar la parte que se considere justa. Con impuestos, el resto del coste se repartiría entre tipos de renta y entre generaciones.

4.3. Medidas de Reforma

En esta sección se van a analizar las medidas que se han adoptado así como las implicaciones financieras de estas medidas.

4.3.1 Las medidas adoptadas

La reforma tiene cuatro medidas básicas

a) Ampliación de la edad legal de jubilación que pasa de los 65 a los 67 años. No obstante, quien al llegar a los 65 haya cotizado 38,5 años podrá jubilarse con una pensión completa. Esta medida se aplicará de forma progresiva hasta completarse en el 2027.

b) Linearización de los porcentajes a aplicar sobre la base reguladora en función de los años cotizados y aumento en dos años del periodo necesario para acceder a una pensión completa. Esta medida se aplicará de forma progresiva hasta completarse en el 2027.

Consistente con el aumento en dos años de la edad de jubilación, ahora se necesitan dos años más de cotización para acceder a una pensión completa (37 años frente a los 35 anteriores). El mínimo de cotización para tener una pensión sigue siendo de 15 años (que dan derecho a un 50% de pensión). También cambia el peso de cada año adicional de cotización (sobre el mínimo). Antes, cada uno de los diez primeros años añadía un 3% de pensión y cada uno de los diez restantes aportaban un 2%. Ahora cada año adicional de cotización aportará un 1,95 de pensión. El cuadro 9, compara el cambio en el porcentaje de pensión que se percibe con el sistema que había antes de la reforma y con el actual.

CUADRO 9: EFECTOS DEL AUMENTO DE LA PROPORCIONALIDAD

| Años cotizados | Pensión con Sistema Previo | Pensión con Sistema Actual | Reducción de pensión |
|-----------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|
| 15 | 50% | 50% | 0,0% |
| 16 a 25 | 3% | 1,9% | 1,1% |
| 25 | 80% | 75,08% | 4,9% |
| 26 a 35 | 2% | 1,9% | 0,1% |
| 35 | 100% | 97,84% | 2,2% |
| 37 | 100% | 100% | 0,0% |

Como muestra este Cuadro, la reducción para quien haya cotizado 25 años es de un 5%. Tras ese máximo, la reducción va disminuyendo. A los 35 años la reducción es, por ejemplo, del 2,2%.

c) Ampliación del periodo de cálculo de la base reguladora. Esta medida se aplicará de forma progresiva hasta completarse en el 2022.

El número de años que se incluyen en el cálculo de la base reguladora (pensión base) aumenta progresivamente de 15 a 25 años.

d) Introducción del denominado Factor de Sostenibilidad

Esta provisión dice que a partir del año 2027, cada 5 años se ajustarán los parámetros del sistema por el aumento de la esperanza de vida a los por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027. El significado concreto de esto es difuso. En todo caso, lo que dice es que a partir del año 2032 se revisarán las pensiones por el aumento en la esperanza de vida. Esto es, a la baja. De hecho, ya hay muchos que piden que estos ajustes por envejecimiento se adelanten.

Junto a estas cuatro reformas básicas se han realizado otras de menos alcance como permitir jubilaciones anticipadas⁴⁵, mejora de las pensiones mínimas de las personas solas, la integración y convergencia de regímenes⁴⁶, profundización en la separación de fuentes⁴⁷ y una propuesta de mejorar el funcionamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales⁴⁸.

⁴⁵ A los 63 años con 33 de cotización, a los 61 en momentos de crisis con 33 años cotizados y a los 61 vinculado al contrato de relevo.

⁴⁶ Trabajadores agrarios se integrarán en el general y autónomos convergerán al general.

⁴⁷ Con la financiación de todas las pensiones no contributivas mediante impuestos.

⁴⁸ Ajustando las cotizaciones por contingencias profesionales a los costes de las prestaciones y desarrollando un programa específico de seguimiento de las bajas con una duración inferior a 15 días

4.3.2. Implicaciones de las Medidas de Reforma

Todas las medidas adoptadas reducen el nivel de las pensiones para casi todo el mundo (aunque puede que no para todos). La ampliación de la edad de jubilación, si se aplicara hoy, afectaría a alrededor del 40% de los jubilados⁴⁹ porque, aproximadamente, el 60% de los que cumplen 65 años han cotizado al menos 38,5 años. En el futuro el porcentaje de trabajadores afectados es incierto. Si como ocurre con muchos jóvenes actualmente, la incorporación al mercado de trabajo se retrasa (por un aumento en el tiempo destinado a la educación o porque el paro juvenil es muy alto), el porcentaje de afectados en el futuro será mucho mayor. En todo caso, los que se vean afectados por el retraso en la edad de jubilación verán disminuir su pensión vitalicia⁵⁰ aproximadamente un 10%⁵¹. Eso es, cobrarán lo mismo cada año, pero durante un 10% menos de años.

Los efectos de linearizar los porcentajes del peso en la pensión de cada año cotizado están resumidos en el Cuadro 9. Todo el mundo que haya cotizado menos de 37 años pierde con esta medida, pero las pérdidas máximas están en torno a los 25 años donde se llega a perder el 5% de la pensión.

El efecto de aumentar los años que se computan para calcular la base reguladora (es decir, la pensión base) dependen sustancialmente del perfil de rentas de los jubilados. Para la mayoría de la población la inclusión de 10 años adicionales en el cálculo reducirá la pensión inicial porque los salarios reales de los diez años adicionales serán más bajos que los salarios reales de los 15 años que se toman en cuenta actualmente⁵². Al promediar valores altos (últimos 15 años) y bajos (los 10 años añadidos) el resultado es menor que el promedio inicial (últimos 15 años).

Si, por contra, el promedio de los 10 años añadidos es mayor que el de los últimos 15 años antes de jubilarse, la pensión inicial aumentará. Esto es más

⁴⁹ Véase, por ejemplo, Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011):

⁵⁰ El valor presente de las pensiones futuras.

⁵¹ Si suponemos que la esperanza de vida a los 65 está en torno a los 20 años, reducir en dos años el periodo de disfrute de la pensión supone una reducción del alrededor del 10% de la pensión vitalicia.

⁵² Para la mayoría de la población los salarios reales aumentan en el tiempo.

probable que ocurra para quien, por ejemplo, ha estado en paro varios de los últimos años pero no lo estuvo durante los 10 años extra añadidos.

En todo caso, Muñoz Bustillo y otros (2006) han estimado que ampliar la base en 5 años, reduciría la pensión media en un 5%. Esto es un 1% por año. Si extrapolamos esta cifra a diez años, tendríamos que, en promedio, la reducción de la pensión sería de un 10%.

Las implicaciones del factor de sostenibilidad dependen de cómo se aplique. En todo caso, si tomamos como referencia las estimaciones globales del MTIN que están en el Cuadro 10 (de la sección 4.4), en el año 2050 el factor de sostenibilidad añadirá un 50% más a la reducción de las pensiones (por los demás elementos de la reforma). Esta reducción adicional ha sido sustraída al debate público porque el factor de sostenibilidad se ha presentado por parte del MTIN como algo menor sin demasiada trascendencia.

4.3.3. Valoración de las Medidas

La reforma no produce un patrón uniforme de pérdidas. Por ejemplo, quien llegue a los 65 años habiendo cotizado 38,5 años puede perder sólo el 10% de su pensión (por el aumento de los años en el cálculo de la base reguladora). La pérdida aumentará a un 20% si a los 65 se han cotizado entre 35 y 38,5 años (porque la edad de jubilación se retrasará dos años). Por otro lado, la pérdida será del 25% si se llega a los 67 años con 25 cotizados (por el efecto linearización). Cuando el factor de sostenibilidad empiece a aplicarse plenamente, estas pérdidas aumentarán en un 50%.

Hay que apresurarse a señalar que no todas las pérdidas son iguales. El retraso en la edad de jubilación supone que se cobrará la misma pensión durante menos años. Obviamente esto reduce la pensión vitalicia, pero no lo que se cobra anualmente cuando se está jubilado. Es decir, retrasar la edad de jubilación no crea pobreza en la jubilación.

Por otro lado, las demás medidas reducen la pensión anual que reciben los trabajadores (y por extensión su pensión vitalicia). Esto se traduce en una reducción de los niveles de vida de los jubilados. En un sentido básico les hace más pobres.

El principal problema de esta reforma de las pensiones es que se limita a reducir el gasto y además, como se comprueba en la sección siguiente, sin garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las pensiones. Esto deslegitima medidas como el retraso en la edad de jubilación que, en el contexto de una reforma más razonable, serían legítimas y plenamente justificadas⁵³. En realidad lo que se ha realizado es más una simple reducción de pensiones que una reforma real del sistema.

La ampliación del número de años en el cálculo de la base y el aumento de la proporcionalidad son simplemente una forma de repartir entre los pensionistas la reducción de las pensiones. Ambas medidas tienden a establecer una mayor proporcionalidad entre pensiones y contribuciones. Cuando, como ahora, la reforma es una mera reducción de pensiones, la mayor proporcionalidad significa reducir (proporcionalmente) más a los que se beneficiaban más de la redistribución implícita en el sistema vigente. Esta opción es razonable sólo en la medida que la redistribución del sistema vigente fuera indeseada o, se quisiera reducir porque se considera excesiva. En todo caso, sobre estas medidas habría que hacer dos cualificaciones:

a) El sistema público de pensiones, si tiene sentido su existencia, no debe actuar como una empresa privada de seguros que iguale ingresos a gastos y que establezca una proporcionalidad estricta entre cotizaciones y pensiones.

b) Quien considere que la proporcionalidad debe ser la base del sistema debe aplicarla a toda la vida laboral del trabajador, no sólo a los 22 últimos años cotizados. Esto implica que, por un lado, se debería incluir toda la vida laboral en

⁵³ No es razonable que todos los aumentos de la esperanza de vida se dediquen al ocio, especialmente en un contexto en el que el envejecimiento de la población supone una carga extra para las generaciones futuras de jóvenes.

la determinación de la base reguladora y que todos los años deberían tener el mismo peso. En particular esto significa que cotizar 15 años no debería dar derecho a un 50% de pensión, sino a un 40,5% y que quien tiene menos de 15 años de cotización, también debería tener derecho a una pensión contributiva (siempre que el resultado fuera superior a la pensión asistencial que se da a quien no ha cotizado nada).

c) Que realizar una reducción de pensiones introduciendo correcciones de la redistribución previa, ayuda a crear confusión y que sea difícil que cada cual sepa si gana o pierde con la reforma y cuánto.

Finalmente está el llamado factor de sostenibilidad. Esta es una reducción oculta de las pensiones que no se sabe cómo se va a aplicar. Según la memoria del proyecto se espera que la esperanza de vida aumente un año por década. Esto significa que entre el 2027 (cuando comienza la cuenta para el factor de sostenibilidad) y el 2060 (el último año incluido en la memoria del proyecto) la esperanza de vida aumentará en 3,3 años lo que abre la posibilidad de que la jubilación se acabe aproximando a los 70 años. De esta forma se pasaría de un extremo (todos los aumentos de esperanza de vida se dedican al ocio a otro (todos se dedican al trabajo), lo cual parece bastante inaceptable.

4.4. Efectos financieros de la reforma

El Cuadro 10 analiza las implicaciones financieras de la reforma. En él se comparan los efectos sobre el coste de la pensiones (según las estimaciones del Ministerio de Trabajo) con las estimaciones de aumento del coste de las pensiones que ha realizado la Comisión Europea⁵⁴.

Las tres primeras columnas recogen las estimaciones del ahorro (en porcentaje del PIB) en pensiones con las diferentes medidas adoptadas y de aplicación más inmediata (A, B y C). La cuarta columna recoge la suma de estos

⁵⁴ Como ya se ha señalado en la sección 2, no es que estas estimaciones sean especialmente creíbles, pero son en las que se basa la Comisión para reclamar la reforma de las pensiones y las que ha utilizado el Gobierno para justificarla.

efectos que son a los que se hace referencia habitualmente cuando se habla de la reforma de las pensiones. La quinta columna incluye el ahorro imputado a la aplicación del factor de sostenibilidad. La sexta es la suma de las anteriores y resume el ahorro total debido a la reforma.

La séptima columna incluye los aumentos del PIB que el gobierno estima porque la gente va a trabajar más tiempo. En principio, esto puede parecer razonable porque si, debido a que se atrasa la edad de jubilación, la gente trabaja más, entonces la producción será mayor. Sin embargo, esto presupone que los puestos de trabajo que ocupan los jubilados desaparecen cuando ellos se retiran (y se mantienen cuando ellos deciden seguir trabajando). Esto es absurdo, porque cuando un jubilado se retira su puesto de trabajo puede ser ocupado por un parado, un inmigrante o por alguien que decida incorporarse al mercado de trabajo. O por ponerlo de otra forma, no está claro que retrasar la jubilación aumente la producción porque es posible que simplemente haga que los no jubilados ocupen los puestos de trabajo que, de jubilarse, hubieran sido ocupados por otros (inmigración, parados, aumentos en la tasa de participación, etc.). Por ello la columna G tienen más de previsión optimista que de realidad.

La columna H contiene el efecto total sobre el PIB que, según el gobierno, tiene la reforma de las pensiones, obtenido como la suma de todos los efectos anteriores. La columna I cuantifica la reducción de las pensiones como porcentaje del coste en pensiones. Mide, por tanto, la reducción promedio en la pensión vitalicia. Finalmente, la columna J contiene el aumento estimado en el coste de las pensiones según la Comisión Europea.

Este Cuadro pone de manifiesto varias características importantes de la reforma:

1. Cuando la reforma esté plenamente desarrollada el coste de las pensiones (y por tanto la pensión promedio) se reducirá entre el 20% y el 25% (cifras a partir del 2040 en la columna I). Esto está en amplio contraste con las afirmaciones públicas de que las pensiones sólo se reducirán un 5% o, como mucho, un 9%.

2. Buena parte de la discusión sobre la reforma se ha centrado en el alargamiento de la edad de jubilación. Sin embargo, el 30% de la reducción se deberá al factor de sostenibilidad. Esto es, a los retrasos adicionales de pensiones vitalicias a medida que aumenta la esperanza de vida. Este aspecto de la reforma ha sido considerado como algo menor en las presentaciones del gobierno.

3. La reforma no supone ninguna reducción significativa del coste de las pensiones en el corto o medio plazo. Esto cuestiona que fuera necesario hacer esta reforma en medio de una crisis como elemento para garantizar el saneamiento de las finanzas públicas.

CUADRO 10: Efectos Financieros de la Reforma (en % del PIB), 2015-2060

| Años | Reducción en el Coste de las Pensiones | | | | | | Aument o del PIB G | TOTA L (con PIB) H=G+F | % de reducción del Coste I | Aumento del Coste J |
|------|--|--------------------------|---------------------------------------|-------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------|-----------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|---------------------------|
| | % base regula- dora A | Base regulado ra B | Retraso edad de jubilación C | Medidas Reforma D=A+B+C | Factor de Sosteni- bilidad E | TOTAL (sin PIB) F=D+E | | | | |
| 2015 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 1,1 | |
| 2020 | 0,0 | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,0 | 0,3 | 0,0 | 0,3 | 3,2 | 0,6 |
| 2030 | 0,1 | 0,4 | 0,8 | 1,3 | 0,0 | 1,3 | 0,1 | 1,4 | 13,0 | 1,9 |
| 2040 | 0,3 | 0,8 | 1,0 | 2,1 | 0,5 | 2,6 | 0,2 | 2,8 | 21,2 | 4,3 |
| 2050 | 0,3 | 1,0 | 1,0 | 2,3 | 1,0 | 3,3 | 0,2 | 3,5 | 22,6 | 6,4 |
| 2060 | 0,3 | 1,0 | 0,9 | 2,2 | 1,2 | 3,4 | 0,2 | 3,6 | 23,8 | 6,0 |

a. Se obtiene como cociente entre H y el coste estimado de las pensiones por Comisión Europea

Fuentes: Para los efectos de la reforma MTIN (2011), para el aumento del coste de las pensiones (J), Comisión Europea (2009)

4. La reforma no garantiza la sostenibilidad a largo plazo del sistema. Tal y como muestra el Cuadro 8, por ejemplo, en el año 2050 el coste adicional estimado es de 6,4 puntos del PIB. Sin embargo, la reducción de pensiones como resultado de la reforma será sólo de 3,3 puntos. Dado que, como se ha argumentado en la sección 2.2, no es probable que la participación de los salarios en el PIB aumente, esto significa que la reforma no garantiza la solvencia a largo

plazo del sistema. De hecho, si no se dota de más ingresos al sistema, la reducción que se ha hecho de las pensiones es sólo la mitad de la necesaria. Esto es, habría que reducir las pensiones otro tanto sobre lo que ya se han reducido.

De las consideraciones 1 a 4 parece evidente que la reforma es insuficiente para garantizar la solvencia del sistema, no se justifica por la necesidad de consolidar el presupuesto y es en buena medida engañosa porque una parte importante de las reducciones se materializa a través de un elemento (el factor de sostenibilidad) que en buena medida se ha presentado como algo menor de escasa trascendencia. De hecho cuando se cuantifica el coste para los trabajadores de la reforma, muchas veces sólo se hace referencia a los efectos sobre la pensión base (A más B en el Cuadro 10).

4.5. Momento de la Reforma

La reforma se ha justificado como un medio para lograr la sostenibilidad de las cuentas públicas y garantizar la solvencia del sistema a largo plazo. Sin embargo, la realidad es que, como muestra el Cuadro 10, esta reforma no afecta al coste de las pensiones en el corto o medio plazo (sostenibilidad) ni garantiza la solvencia en el medio plazo.

Dado lo anterior es evidente que la urgencia de la reforma era, como poco cuestionable. En realidad, realizar una reforma de las pensiones en un momento de crisis económica sólo sirve para favorecer a quienes argumentan la insostenibilidad de las pensiones públicas y piden que se reduzcan.

4.6. Balance de Resultados

En lo esencial se puede decir que la reforma es:

- a) Injusta, porque hace recaer todo el coste sobre los trabajadores actuales (que serán los pensionistas futuros)
- b) Insuficiente, porque, en el mejor de los casos, garantiza un 50% de la sostenibilidad de las pensiones en el largo plazo.

c) Engañosa, porque se incluye un elemento, el factor de sostenibilidad, que se ha presentado como algo no muy sustantivo pero que, en realidad, en el futuro puede conllevar reducciones sustantivas de las pensiones. Además, la reforma se ha justificado por razones falsas (solvencia y sostenibilidad) y al enmarañar las cifras, al final casi nadie sabe cuánto le va a suponer el recorte de las pensiones.

En el balance final de esta reforma han perdido, sin duda los trabajadores, porque de entrada se dejan hasta un 20% de pensión vitalicia (la mitad por rebaja de la pensión y la otra mitad porque la cobrarán menos tiempo) a cambio de nada, y en el futuro pueden dejarse mucho más. Ganan las instituciones financieras que, a pesar de haber demostrado ser más expertas en cobrar comisiones que en dar rentabilidad, venderán más planes privados (parcialmente financiados con dinero público vía el IRPF) y tendrán más argumentos para vender sus productos. Pierden los sindicatos que han demostrado su falta de fuerza y liderazgo. Sólo han logrado retrasar y reducir marginalmente el recorte y han antepuesto sus intereses como organización a los intereses de los trabajadores.

5. EL FUTURO DEL SISTEMA DE PENSIONES

La reforma de las pensiones, además de injusta, es insuficiente para garantizar la sostenibilidad del sistema incluso en el medio plazo. De hecho, ya hay quien propone que se adelante sustancialmente la aplicación del factor de sostenibilidad. En esta sección se exploran qué principios deberían guiar una nueva reforma de las pensiones que, dadas las carencias de la anterior, es inevitable.

5.1. La situación tras la reforma

El sistema de pensiones tal y como estaba diseñado era insostenible en el medio y largo plazo porque el sistema de cotizaciones (a los tipos de vigentes) no podía financiar unas pensiones que podían aumentar hasta 7,1 puntos del PIB. Esto implicaba una reforma que aumentara los gastos, disminuyera los ingresos o

una combinación de ambas. En última instancia cualquier reforma que se hubiera hecho del sistema no era sino una forma de repartir el coste del envejecimiento entre generaciones (7,1 puntos del PIB).

En este contexto la opción del gobierno ha sido simple. Se mantienen los ingresos a los niveles actuales y se bajan las pensiones. Esta reforma se ha presentado como una cuestión técnica pero en realidad se ha basado en una premisa ideológica: Que las pensiones deben financiarse sólo con cotizaciones a los tipos actuales. Bajo esta premisa el único mecanismo de ajuste posible es reducir las pensiones. El resultado ha sido que se ha hecho recaer todo el ajuste sobre los trabajadores ignorando que esto contraviene ciertos derechos morales que tienen. En particular, el derecho a recibir prestaciones similares a las que ellos han contribuido a pagar con su sueldo. Y preservar este derecho justifica que se usen impuestos u otros ingresos generales para financiar las pensiones que tienen que recibir estos trabajadores cuando se jubilen. Evidentemente esto no significa que no se deban reducir las prestaciones de los trabajadores, sino que hay que hacerlo sin lesionar de forma sustantiva sus derechos a recibir pensiones similares a las actuales.

La edad de jubilación es un ejemplo del tipo de prestaciones que es razonable modificar. La esperanza de vida a los 65 años aumenta continuamente⁵⁵, lo que significa que cada vez los jubilados cobran durante más años la pensión. Esto es una ampliación de prestaciones (porque se cobra la pensión durante más años) que en un contexto de envejecimiento (y por tanto de dificultades financieras del sistema) es difícilmente justificable. Retrasar la edad de jubilación es, por tanto, una forma razonable de que los jubilados futuros soporten parte del coste adicional del sistema. Eso sí siempre que, a diferencia de lo que ha ocurrido ahora, otras rentas (las del capital y empresariales) y otras generaciones, soporten parte del coste.

⁵⁵ Véase Cuadro 7.

El que la reforma sea esencialmente injusta no es, sin embargo, el único problema de la reforma. Más importante es el hecho de que no solventa los problemas del sistema ni a corto ni a largo plazo. Es decir que, a pesar de que la reforma se ha presentado como una vía de garantizar las pensiones futuras, la realidad es que es una reforma insuficiente que no garantiza la sostenibilidad ni a corto ni a largo plazo. De hecho, a corto plazo será necesario tomar medidas adicionales (porque si no habrá que recurrir al Fondo de Reserva mucho antes de lo previsto). En el largo plazo, si tomamos como creíbles las estimaciones de la Comisión y la evaluación de la reforma hecha por el propio ministerio, será necesaria una reforma adicional de igual magnitud a la hecha hasta ahora (tres puntos adicionales del PIB en más gasto o menos ingresos). En un sentido básico queda la mitad del camino por hacer.

5.2. Las reformas necesarias

Dado que la reforma no es, probablemente, suficiente para mantener el sistema de pensiones habrá que hacer reformas adicionales. Los jubilados futuros (trabajadores actuales) probablemente ya han soportado más que su justa parte de la financiación del coste adicional de las pensiones. Por ello la vía en la que se debe avanzar en el futuro es garantizar al sistema recursos adicionales que eviten más recortes en las pensiones. Esto incluye la aportación de impuestos, más cotizaciones (parte de las que ahora se dedican a desempleo o incluso aumentos de tipos) y, en su caso, Deuda. También se debería aumentar la dotación del fondo de reserva, por ejemplo, con un impuesto específico. Junto a esto se deben revisar algunos parámetros de la reforma actual. El objetivo final será repartir de forma más justa (entre generaciones y tipos de renta) el coste adicional de las pensiones debido al envejecimiento.

En lo esencial, por tanto, se debe cambiar de filosofía. La actual es que los ingresos por cotizaciones (además a los tipos actuales) determinan las pensiones sostenibles. Esto conduce a ajustes inmediatos de las pensiones a la baja.

Ciertamente es la solución más fácil para el Sector Público, pero quizá no la más justa.

Frente a esto, la primacía la deberían tener las pensiones. Se debería determinar lo que se considera colectivamente como una pensión razonable (teniendo en cuenta, obviamente, el coste) y a partir de ahí proveer los recursos necesarios para su financiación.

5.2.1 La pensión razonable

Evidentemente no cualquier definición de pensión razonable es subjetiva. En mi opinión, razonable debe definirse como el equilibrio entre lo sostenible y que los pensionistas reciban prestaciones similares a las que están ayudando a pagar. Por otro lado, no es menos cierto que los trabajadores actuales deben soportar parte del coste adicional debido al envejecimiento.

En mi opinión lo que debería hacerse con el nivel de prestaciones son tres cosas: (a) Eliminar el denominado factor de sostenibilidad, (b) Extender la jubilación a los 67 años a toda la población y (c) Establecer una pensión contributiva para cualquiera que haya cotizado (aunque sea menos de quince años). En ningún caso se debería ampliar más número de años en el cómputo de la base reguladora.

El factor de sostenibilidad es sólo una forma de reducir la pensión vitalicia de los jubilados. Con los aumentos de vida esperados⁵⁶, las reducciones pueden ser sustanciales. Que todo el mundo se jubile a los 67 años es una medida razonable en un contexto en el que está aumentando la esperanza de vida a los 65 años y hay un envejecimiento de la población. Tal y como muestra el Cuadro 7 entre hoy y el 2050 la esperanza de vida a los 65 años aumentará en casi cuatro años. Esto significa que los jubilados futuros cobrarán pensiones durante mucho más tiempo que los actuales. O lo que es lo mismo, que su pensión vitalicia será mucho más alta que la actual. En este contexto, dedicar la mitad del tiempo

⁵⁶ Véase cuadro 7.

adicional de vida al trabajo y la otra mitad al ocio, no parece un sacrificio excesivo⁵⁷.

Por otro lado, dar alguna pensión no es sorprendente ya que a pesar de que se ha defendido la proporcionalidad como guía básica de la reforma, quien ha cotizado, por ejemplo 14 años y 11 meses sigue sin recibir ninguna prestación aunque pueda haber aportado al sistema mucho más dinero que otros que han cotizado más tiempo⁵⁸. Es más, recibe lo mismo que quien no ha aportado nada. Esto es, prestaciones no contributivas.

Finalmente, no se debe aumentar el número de años incluidos en el cálculo de la base reguladora. Hacerlo reduciría la tasa de sustitución, lo que llevaría a cobrar una pensión anual menor y, por lo tanto, una población jubilada con menores recursos. Para quienes ya reciben pensiones bajas, esto puede significar acercarse a la de pobreza⁵⁹. Si además, como es previsible, se recibe un porcentaje menor de la base reguladora, el resultado pueden ser niveles de pobreza significativos en la jubilación.

5.2.2 Financiación de las pensiones

Financiar las pensiones con cotizaciones sobre el empresario puede tener efectos negativos sobre el empleo en el corto/medio plazo. Además es probable que en el largo plazo sean soportadas en su mayoría por los trabajadores (vía salarios más bajos). Las cotizaciones a cargo de los trabajadores, por su parte, pueden no tener los efectos negativos sobre el empleo, pero es altamente probable que sean soportadas desde el principio por los trabajadores. Por ello, aunque desde la experiencia internacional comparada, hay ciertos márgenes para subir los tipos

⁵⁷ De hecho, al cobrar la pensión dos años más, con la misma tasa de sustitución que ahora, la pensión vitalicia será mayor que ahora.

⁵⁸ Esto ocurrirá por ejemplo si quien cotizó menos de 15 años tenía bases de cotización altas y quien cotizó más de 15 años las tenía bajas.

⁵⁹ Que muchos cobren pensiones bajas en el futuro es más probable que ahora porque, por un lado, mucha gente permanece en el paro durante largos periodos y, por otro, tras la reforma, cada año cotizado aporta un porcentaje menos de pensión.

de los empresarios⁶⁰ y bastante margen para subir los tipos de los trabajadores, subir los tipos de cotización para financiar las pensiones es una medida que, en el mejor de los casos, debe utilizarse con prudencia⁶¹. En todo caso, como ya se ha señalado si, como sugieren las estimaciones, en el futuro se produce una reducción drástica y permanente del paro, se debe trasladar parte de las cotizaciones por desempleo a pensiones.

Dado que aumentos moderados de las cotizaciones no van a resolver los problemas financieros de las pensiones, la forma esencial de aportar los recursos adicionales que necesita el sistema de pensiones deben ser los impuestos. Como ya se ha señalado anteriormente, desde un punto de vista conceptual es legítimo que, cuando las cotizaciones no son suficientes, el Sector Público use impuestos generales para financiar el nivel de pensiones determinado colectivamente. Más aún, usar impuestos es un forma justa de repartir el coste del envejecimiento entre tipos de rentas (y si se crea un fondo de reserva) entre generaciones. Por otro lado, cabe recordar que tanto España en el pasado, como muchos países en la actualidad utilizan impuestos para financiar pensiones, bien de forma general o cuando hay un déficit (esto es, las cotizaciones no pueden financiar las pensiones).

Dado lo anterior, un esquema viable de financiación de las pensiones se basaría en:

- a) En el corto plazo los recursos del sistema se incrementarían con
 - a.1) Un aumento de las cotizaciones a cargo del trabajador de tres puntos y del empresario de un punto.
 - a.2) La creación de un impuesto denominado *Contribución a la Solidaridad* cuyos recursos se afectarían al sistema de pensiones. Este impuesto seguiría el modelo francés y gravaría la riqueza de las personas (parte personal) y las ventas de las empresas grandes por encima de un determinado umbral (parte empresarial del impuesto).

⁶⁰ Especialmente si se consideran las aportaciones obligatorias y cuasi obligatorias de las empresas a planes privados de pensiones y seguros médicos privados.

⁶¹ Aunque desde la perspectiva de la equidad, probablemente es mejor subir las cotizaciones a bajar las prestaciones.

Lo que se obtuviera con estos ingresos financiaría las pensiones y el exceso se acumularía en el Fondo de Reserva.

b) El Fondo de Reserva no podría utilizarse antes del año 2030.

c) El gobierno se compromete a financiar con impuestos generales cualquier déficit del sistema que surja ahora o en el futuro.

d) En el largo plazo, si es viable según los acuerdos de estabilidad vigentes con la UE en ese momento, parte de las pensiones se podrá financiar emitiendo Deuda.

Obsérvese que la medida a) hace recaer parte del coste adicional de las pensiones futuras en las rentas actuales del trabajador y del empresario. La medida b) garantiza que parte de estos ingresos adicionales se utilicen para financiar las pensiones futuras. La medida c) hace que otra parte del coste recaiga sobre las rentas (del trabajo y capital) futuras. Finalmente, la medida d), si fuera viable, permitiría trasladar parte del coste del periodo de mayor envejecimiento a las generaciones posteriores.

Estas medidas, por tanto, en conjunción con la reducción de pensiones vitalicias que conlleva la reforma que se ha realizado (modificada marginalmente por lo propuesto en la sección 5.2.1) constituye una distribución del coste adicional de las pensiones que está equilibrada entre tipos de ciudadanos (pensionistas y activos), tipos de rentas (trabajo y capital) y generaciones (presentes y futuras).

5.2.3. El papel de las pensiones privadas

Las pensiones privadas (de capitalización) han sido presentadas muchas veces como superiores a las públicas (de reparto). Como se comprueba en detalle en el anexo 1, esto dista mucho de ser cierto. Simplemente tienen un coste elevado de gestión, no garantizan rentabilidades altas, conllevan riesgos individuales y colectivos sustanciales, sólo cubren la invalidez, la vejez o la orfandad pagando primas altas, no son siquiera inmunes al envejecimiento y pueden no aumentar mucho el ahorro nacional. Las pensiones públicas de reparto, por contra,

solventan todos estos problemas. Y si se acepta que se financien al menos parcialmente con ingresos diferentes a las cotizaciones (impuestos u otros) son sostenibles financieramente.

En todo caso, todo el mundo sabe que, por los costes de transición, no es posible capitalizar una parte sustancial del sistema de pensiones⁶². Por ello muchas de las propuestas se limitan a proponer que se incentiven fiscalmente las pensiones capitalizadas como complemento de las pensiones públicas.

Los incentivos a los planes privados de pensiones están llenos de problemas conceptuales y prácticos. Además, al igual que ocurría con los incentivos a las cuentas ahorro vivienda, pueden acabar siendo trasladados a los gestores de los planes. Esto es, beneficiando a los gestores y no a los ahorradores.

Desde un punto de vista conceptual hay varios problemas:

a) Como muestra el anexo 1, contrariamente a lo que se suele señalar con frecuencia, los planes privados de pensiones sólo son un gran negocio para los gestores, que cobran comisiones elevadas. A cambio, dan rentabilidades bajas y riesgos considerables. Y ni siquiera son inmunes al envejecimiento.

b) Incentivar los planes privados de pensiones es discriminador en relación a otras formas de ahorro para la vejez. ¿Por qué se va a bonificar fiscalmente a quien invierte en un plan privado de pensiones, pero no a quien invierte por su cuenta en acciones para financiar su jubilación?

c) El sistema público garantiza el nivel de pensiones que se considera socialmente deseable. En este contexto no tiene sentido gastarse dinero público en que algunos grupos se procuren pensiones más altas que el resto. Máxime cuando las pensiones públicas se están reduciendo por falta de recursos públicos.

d) No sirven para minorar el impacto de (posibles) reducciones futuras de las pensiones públicas. La evidencia es que la mayoría de la gente invierte poco o nada en planes privados. Sólo las rentas elevadas los adquieren en cantidades significativas. Por ello, los incentivos actuales no servirán para reducir las

⁶² Anexo 1

pensiones futuras porque la mayoría de la población no tendrá casi pensiones privadas.

A estos problemas conceptuales se unen otros de naturaleza práctica:

e) Los incentivos son costosos en relación a su efectividad. La razón es que se acogen a ellos no sólo los planes de pensiones que se crean por el incentivo, sino los que se hubieran creado en cualquier caso. Por ello el cociente $\text{coste}/(\text{nuevos planes})$ es siempre elevado.

f) Son dudosamente efectivos. Es dudoso que los incentivos fiscales a los planes de pensiones creen más ahorro. Lo más probable es que simplemente se traslade a planes de pensiones ahorro que, sin estos incentivos, se hubiera invertido en otros activos. De esta forma lo único que hacen es distorsionar las inversiones entre activos.

g) Gracias a los incentivos, los gestores de planes pueden ofrecer rentabilidades bajas (debidas a mala gestión, a comisiones altas o a ambas) y que, sin embargo, comprar esos planes sea rentable para el contribuyente. En un sentido básico se produce una traslación de los incentivos a los gestores.

En este trabajo se ha argumentado que las pensiones capitalizadas no son una buena solución ni posible (por su coste) ni recomendable (por sus propiedades). Simplemente tienen un coste elevado, no garantizan rentabilidades altas, conllevan riesgos individuales y colectivos sustanciales, tienen costes de gestión muy grandes, sólo cubren la invalidez, la vejez o la orfandad pagando primas altas, no son inmunes al envejecimiento y pueden no aumentar mucho el ahorro nacional. Las pensiones públicas de reparto, por contra, solventan todos estos problemas. Y si se acepta que se financien al menos parcialmente con ingresos diferentes a las cotizaciones (impuestos u otros) son sostenibles financieramente.

Dado lo anterior, es obvio que los planes privados de pensiones no deberían jugar ningún papel sustantivo en el futuro sistema de pensiones, ni siquiera con carácter complementario.

6. CONCLUSIONES

Los principales argumentos que se han expuesto en este trabajo son los siguientes:

6.1 Cuestiones generales

Hay planes obligatorios de pensiones para internalizar el efecto externo (para los demás ciudadanos) que supondría mantener durante la ancianidad a quien por falta de previsión o voluntad no ahorró. En la mayoría de los países se añade un objetivo paternalista: que los individuos tengan en su jubilación niveles de renta similares a cuando estaban activos.

Es una falacia utilizar criterios contables (propios de un sistema de reparto) en un sistema (de capitalización) que difiere en sus objetivos y métodos y en base a esos criterios argumentar que las pensiones se deben financiar exclusivamente con cotizaciones. Máxime, cuando la financiación exclusiva con cotizaciones puede reducir el empleo en el corto plazo y ser regresiva en el largo plazo.

Es legítimo usar impuestos para financiar las pensiones por varias razones: (a) si el Sector Público no puede alcanzar con cotizaciones los niveles de pensiones considerados deseables colectivamente, está legitimado para usar impuestos; (b) todo el mundo tiene derecho a prestaciones similares a las que ayudó a pagar con sus cotizaciones; (c) en una economía en la que las rentas del capital tienen una participación creciente en el PIB es legítimo que contribuyan a financiar determinados objetivos del estado del bienestar; (d) que las generaciones futuras contribuyan con impuestos a financiar las pensiones es, incluso, equitativo intergeneracionalmente.

6.2 La reforma que se ha realizado

El sistema de pensiones tal y como estaba diseñado era insostenible en el medio y largo plazo porque el sistema de cotizaciones (a los tipos de vigentes) no podía financiar unas pensiones que podían aumentar hasta 7,1 puntos del PIB.

En esta coyuntura el gobierno ha optado por hacer una reforma simplista, injusta, engañosa, insuficiente y extemporánea. Simplista, porque se ha limitado a bajar las pensiones (sin aumentar ingresos). Injusta, porque todo el coste del ajuste ha recaído sobre los jubilados futuros (en vez de repartirlo entre personas, generaciones y tipos de renta). Engañosa, porque buena parte de la reducción se ha ocultado al público (enmascarándola entre medidas variopintas y un difuso factor de sostenibilidad). Insuficiente, porque no garantiza la solvencia del sistema a largo plazo (porque la reducción de pensiones sólo cubre la mitad del aumento estimado del coste). Extemporánea, porque se ha hecho en un momento inadecuado (en medio de una crisis) que sólo favorece a los que querían reducir las pensiones.

6.3 Las medidas necesarias para el futuro

Con las prestaciones se debería: (a) eliminar el denominado factor de sostenibilidad, (b) extender la jubilación a los 67 años a toda la población y (c) establecer una pensión contributiva para cualquiera que haya cotizado (aunque sea menos de quince años). En ningún caso se debería ampliar más número de años en el cómputo de la base reguladora.

Se deberían aumentar los recursos del sistema de pensiones. En el corto plazo sería deseable: (a) un aumento de las cotizaciones a cargo del trabajo de tres puntos y del empresario de un punto y (b) crear un impuesto denominado *Contribución a la Solidaridad* cuyos recursos se afecten al sistema de pensiones. Lo que se obtuviera con estos ingresos financiaría las pensiones y el exceso se acumularía en el Fondo de Reserva. El Fondo de Reserva no podría utilizarse antes del año 2030. El gobierno se debería comprometer a financiar con impuestos generales cualquier déficit del sistema que surja ahora o en el futuro. En el largo plazo, si es viable según los acuerdos de estabilidad vigentes con la UE en ese momento, parte de las pensiones se podrá financiar emitiendo Deuda.

Las pensiones privadas no tienen ningún papel que jugar, ni siquiera complementario, en el sistema de pensiones. Por razones conceptuales y prácticas deben eliminarse los incentivos fiscales a los planes de pensiones.

ANEXO 1:

Un Análisis Comparativo de los Sistemas de Capitalización y Reparto

1. El Papel de las pensiones privadas

Las pensiones privadas se basan en el principio de la capitalización. Cada trabajador va acumulando (mediante el ahorro) un capital a lo largo de su vida y en su jubilación ese capital (y los rendimientos que ha generado) se utilizan para pagar una pensión. La capitalización (total o parcial, obligatoria o voluntaria) de las pensiones es una propuesta recurrente en España y en otros países desde que a principios de la década de 1990 se comenzaron a analizar con más intensidad los problemas de los sistemas de pensiones asociados al envejecimiento de la población.

La posición más extrema sobre la capitalización es que las pensiones públicas se reduzcan a un mínimo garantizado (e igual para todos los individuos) y que los individuos adquieran obligatoriamente pensiones capitalizadas para financiar pensiones más elevadas (idealmente similares a los salarios que tenían previos a la jubilación). En el otro extremo, se puede defender que las pensiones sean esencialmente públicas de reparto y que las pensiones capitalizadas sean meramente un complemento de las públicas. En este caso lo que se suelen pedir son incentivos fiscales sustantivos para que los contribuyentes compren pensiones privadas.

En lo que sigue revisaré las propiedades de los sistemas de pensiones capitalizados y las compararé con los sistemas de reparto. Argumentaré que las pensiones capitalizadas no son una solución ni posible (por su coste) ni recomendable (por sus propiedades) para los problemas de envejecimiento a los que se enfrenta el sistema público de pensiones. De hecho no tiene sentido, siquiera, incentivar fiscalmente las pensiones privadas capitalizadas como instrumento complementario al sistema público de pensiones.

En realidad, la única ventaja que tendría capitalizar las pensiones sería liberar al Sector Público de la obligación del pago futuro de las pensiones. El precio sería unas prestaciones más bajas y más volátiles para los pensionistas futuros.

2. Pensiones capitalizadas: concepto

El concepto de pensión capitalizada puede hacer referencia a diferentes modalidades de pensión que difieren, fundamentalmente, en la rentabilidad y en quién asume los riesgos. En un extremo están los denominados *planes empresariales de beneficio definido*. En el otro, los planes individuales de *contribución definida*.

En los *planes empresariales de beneficio definido* el trabajador en su jubilación recibe de la empresa una cantidad fija en función del número de años trabajados⁶³. En estos planes el trabajador no asume ningún riesgo de rentabilidad porque la empresa soporta el riesgo de que la inversión del dinero del fondo de pensiones no genere suficientes rendimientos como para pagar las pensiones comprometidas. Si este es el caso, la empresa deberá aportar de sus recursos lo necesario para financiar las pensiones.

Tradicionalmente los planes de beneficio definido han sido muy importantes en países como los EE.UU y Holanda, aunque en la actualidad su importancia es algo menor. En todo caso el problema de estos planes es que las empresas cuando tienen dificultades retrasan las aportaciones al fondo lo que muchas veces conduce a la infracapitalización de los planes. Si una empresa quiebra y el plan está infracapitalizado, el trabajador pierde toda su pensión. Por otro lado, una gran infracapitalización puede llegar a poner en riesgo a la propia empresa.

⁶³ Un plan de este tipo puede, por ejemplo, establecer que el trabajador recibirá en su jubilación el equivalente a un 15% de su salario por cada año trabajado en la empresa.

En los planes individuales (y también en los empresariales) de *contribución definida* lo que recibe el trabajador depende de lo que aportó y de la rentabilidad de los activos en los que se invirtieron sus aportaciones⁶⁴. En este caso, todo el riesgo (de rentabilidad) lo soporta el trabajador. Este riesgo incluye la posibilidad de quiebra en el caso de fondos mal gestionados o que asumen riesgos excesivos.

En lo que sigue me referiré a los planes de contribución definida porque son los que se proponen en España y los que se utilizan en algunos países. En lo esencial hablaré de los planes individuales, pero casi todo lo que se dice es extrapolable a los planes colectivos (empresariales, sindicales, etc.) que se basan en la capitalización. En todo caso debe quedar claro que aunque su importancia sea creciente, hasta el momento, ningún país del mundo ha basado la parte esencial de sus pensiones en sistemas de contribución definida. En todos los países las pensiones capitalizadas se aplican sobre la base de un sistema público de reparto (o financiado mediante impuestos) que palia los múltiples problemas que tiene los sistemas capitalizados. Más aún, en los países, como los EE.UU y Holanda donde las pensiones capitalizadas son importantes la forma dominante de plan capitalizado es la de beneficio definido.

Ciertamente, las pensiones capitalizadas de contribución definida están ganando importancia en muchos países (por ejemplo Australia, el Reino Unido o incluso los EE.UU.). Sin embargo, en un sentido básico, la capacidad para sustentar las pensiones de un sistema capitalizado de contribución definida está, como el valor en el antiguo servicio militar, por verse.

3. Las ganancias de la capitalización

Generalmente se argumenta que la capitalización es un ejercicio plagado de ganancias individuales y colectivas. Esto dista mucho de ser cierto. En realidad, la capitalización ni siquiera es inmune al envejecimiento de la población

⁶⁴ Y, como se señala más adelante, de las múltiples comisiones de los gestores del fondo.

y desde casi todas las perspectivas posibles es inferior al reparto. Basta con pensar qué hubiera ocurrido con las pensiones en los últimos años cuando la bolsa ha bajado de forma sustancial, para darse cuenta de que las pensiones capitalizadas no son una buena base para mantener las pensiones de jubilación.

El Cuadro A1 realiza una comparación entre la capitalización y el reparto.

3.1. Costes de transición

Como muestra este Cuadro, lo primero que debe señalarse sobre la capitalización es que es *inviabilidad financieramente capitalizar una parte sustancial del sistema de pensiones*. Para verlo, supongamos que se decide capitalizar una parte importante del sistema de pensiones (supongamos que todo). A los jubilados actuales habría que seguir pagándoles pensiones. Esto significa que, o bien los trabajadores actuales tienen que pagar dos pensiones (la suya futura y la actual de los jubilados) o se emite Deuda para pagar las pensiones actuales. La primera opción es injusta y pondría una carga (vía impuestos, cotizaciones o ambas) sobre los trabajadores actuales que muchos no podrían soportar. La segunda requeriría la emisión de cantidades ingentes de Deuda (por ejemplo pagar pensiones durante veinte años con endeudamiento requeriría una Deuda de más del doble del PIB, y el coste en intereses sería muy elevado). Si, sin llegar al total, se capitaliza una parte sustancial de las pensiones, el coste seguirá siendo prohibitivo⁶⁵. Más aún, los impuestos necesarios para pagar en el futuro la deuda emitida hoy serán mucho más elevados que los que se necesitarían para financiar con impuestos los déficits futuros del sistema de pensiones. Debido, por tanto, a la necesidad de seguir pagando pensiones a las generaciones actuales, no es viable capitalizar una parte importante del sistema de pensiones.

⁶⁵ Hecce et al (1996) suponen que se capitaliza únicamente el 50% de las pensiones, que inicialmente sólo pueden optar por la capitalización los trabajadores entre 25 y 45 años, que posteriormente se puede optar a partir de los 25 años y que la mitad de los que pueden optar por la capitalización la escogen. Bajo estos supuestos, estiman que la Deuda acumulada en el 2050 para hacer frente a las pensiones de reparto será del 73,3% del PIB.

Cuadro A1: Comparación entre los Sistemas de Capitalización y Reparto

| | REPARTO | CAPITALIZACION |
|---|---|---|
| Transición | No necesita transición | Por su coste (en emisión de Deuda o impuestos adicionales) la capitalización total o incluso sustancial del sistema de pensiones es imposible. Sólo es posible capitalizar una parte pequeña, o que las pensiones capitalizadas sean un complemento voluntario de las del sistema de reparto. |
| Garantía de cobrar una pensión | Cuantía sujeta a discrecionalidad política. Por el aumento en el peso político de los jubilados y por ética las reducciones sustanciales son poco probables. | Cuantía sujeta a evolución del mercado. Riesgo de quiebra de la gestora, con lo que no se cobraría ninguna pensión. |
| Cobertura | Vejez, supervivencia, Orfandad, Invalidez | En principio vejez. Resto pagando una prima (que puede ser muy elevada) que reduce la pensión. |
| Rentabilidad | Se determina socialmente. Puede ser mayor o menor que la de mercado. | Si la gestora invierte en activos sin riesgo, bajo. Si invierte en acciones, en valor esperado, más alto. |
| Riesgos Colectivos¹ | Cubiertos por el Sector Público que puede utilizar impuestos o deuda. | No pueden ser cubiertos por gestoras. Los soportan los pensionistas vía pensión menor. |
| Riesgos Individuales² | No existen. | Los soporta el pensionista vía una pensión menor. |
| Coste Administración | Bajo, generalmente inferior al 1% de las prestaciones. | Muy alto. Generalmente en torno al 20% de gestión al que se añade entre un 10% y un 20% más si el capital acumulado se transforma en anualidad. Además hay costes de cambio de gestora. |
| Efectos Envejecimiento | Probable reducción del número de trabajadores para pagar cada pensión. | Posible reducción del valor de los activos para financiar pensiones y, por tanto, de las pensiones alcanzables (<i>meltdown effect</i>) |
| Efectos sobre la Producción | Si la capitalización es voluntaria probablemente no aumenta el ahorro. Si es obligatoria puede hacerlo, aunque temporalmente y en menor cuantía que el volumen de aportaciones. El aumento del ahorro no garantiza un aumento de la producción y el empleo. | |
| Sostenibilidad | Sostenible si la renta per cápita aumenta. Puede requerir que parte de las pensiones se financien con impuestos generales o, alternativamente, con deuda o un fondo de reserva. | La sostenibilidad no es una cuestión relevante, porque no hay ningún nivel de pensiones que mantener. Si la rentabilidad es baja simplemente se bajan las pensiones. |
| Otras cuestiones | | Si las pensiones capitalizadas son voluntarias (incentivadas fiscalmente) sólo serán adquiridas por las rentas elevadas, no servirán para reducir en el futuro las pensiones públicas y tendrán un coste fiscal muy elevado en relación a su efectividad. |

1. Son riesgos que, de producirse, afectan simultáneamente a todos los individuos. Una bajada de la bolsa, una recesión económica o una inflación alta son riesgos colectivos. 2. Son riesgos que, cuando se producen, sólo afectan a algunos individuos. Invertir en un fondo de pensiones que da rentabilidades bajas o quiebra es un riesgo individual

3.2. La rentabilidad de los planes privados

Uno de los argumentos que se utilizan con más frecuencia a favor de las pensiones capitalizadas es su *rentabilidad*. Se argumenta que un trabajador puede lograr pensiones más altas con aportaciones menores (que al sistema de reparto). Evidentemente esto sólo puede ser cierto si los planes privados se invierten en bolsa y se asumen riesgos. Invertir en bolsa conlleva asumir riesgos colectivos e individuales. El riesgo colectivo es que la bolsa vaya mal. En ese caso todos los planes de pensiones tendrán rentabilidades negativas y el sistema de pensiones puede colapsar. El riesgo individual se deriva de que incluso cuando la bolsa va bien, habrá fondos que inviertan mal y que, por tanto, obtengan rendimientos bajos.

Sobre la importancia de los riesgos colectivos, es suficiente con mirar a la evolución de la bolsa en los últimos años diez años. Si las pensiones de los jubilados actuales dependieran de unos fondos de pensiones invertidos en bolsa la mayoría de ellos estaría en la pobreza. Más aún la mayor parte de los que hubieran alcanzado la edad de jubilación en los últimos años deberían haberla aplazado porque carecerían de pensiones privadas suficientes.

A los problemas de riesgo de la rentabilidad, hay que añadirle la minoración de rentabilidad derivada de los costes de gestión del fondo y de los costes de conversión del capital a una pensión vitalicia. Los costes de gestión es lo que se llevan las gestoras por administrar los fondos. Aunque existen diferencias amplias entre países (y España es uno de los más caros), en general las comisiones de gestión de los planes individuales capitalizados pueden llegar hasta el 20% de las aportaciones realizadas.

Los costes de conversión se derivan de que, al llegar la jubilación, el trabajador tiene un capital acumulado en el fondo y se enfrenta a dos opciones. La primera es recuperar el capital acumulado y asumir el riesgo de que si vive muchos años, al final de su vida se haya gastado el dinero que ahorró y esté en la pobreza. La segunda es convertir el capital en una pensión vitalicia. Esto es

equivalente a comprar un seguro contra el riesgo de vivir muchos años. Como todo seguro esto tiene un coste que puede llegar al 20% del capital acumulado.

Finalmente la rentabilidad se ve minorada (además de por el riesgo y por los costes de gestión y conversión) por los impuestos. Tanto si el pensionista cobra su pensión en la forma de capital como en la de pensión deberá pagar el IRPF correspondiente.

Lo anterior nos dice que en ningún caso se debe evaluar la rentabilidad de los planes de pensiones mirando a indicadores simplistas como, por ejemplo, el rendimiento promedio de la bolsa en un periodo amplio de tiempo. Este rendimiento debe ajustarse por los riesgos que se asume y minorarse por los costes (de gestión y conversión) y los impuestos.

El Cuadro A2 explora la rentabilidad que en la práctica han tenido en España los planes de pensiones. Las cifras del Cuadro A2 incluyen el coste de administración, pero quien quiera recibir su pensión como renta vitalicia, deberá restar la comisión correspondiente de transformación del capital en renta. También deberán restarse los impuestos.

En el caso de los planes individuales este Cuadro muestra que esencialmente ningún plan de pensiones ha batido a la inflación en los últimos veinte años. No es sólo que la rentabilidad real sea casi siempre negativa, sino que en los últimos cinco años todos los planes que tenían renta variable han tenido una rentabilidad nominal negativa. Sólo los planes garantizados de 15 años han tenido rentabilidades reales significativas; eso sí inferiores al 2,5%.

Cuadro A2: Rentabilidades anuales ponderadas de los planes individuales de pensiones (%) a septiembre del 2011

| | 20 años | 15 años | 10 años | 5 años | 3 años | 1 año |
|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|
| Renta Fija Corto Plazo | 4,16 | 2,40 | 1,39 | 1,28 | 0,92 | 0,46 |
| Renta Fija Largo Plazo | 4,54 | 3,02 | 1,68 | 1,48 | 1,96 | -0,83 |
| Renta Fija Mixta | 4,22 | 2,23 | 0,88 | -1,01 | -0,50 | -4,12 |
| Renta Variable Mixta | 4,72 | 4,69 | 0,28 | -3,83 | -2,69 | -9,13 |
| Renta Variable | 0,94 | 4,63 | -0,91 | -6,10 | -3,71 | -12,90 |
| Garantizados | -- | 5,66 | 2,98 | -0,08 | 0,51 | -3,32 |
| TOTAL INDIVIDUALES | 4,28 | 2,54 | 0,86 | -0,87 | -0,30 | -3,82 |
| Pro memoria | | | | | | |
| Inflación anual promedio | 4,3 | 3,3 | 4,1 | 2,4 | 2,2 | 3,1 |
| Planes Sistema de Empleo | 5,70 | 3,59 | 2,30 | 0,29 | 1,47 | -2,25 |
| Planes Sistema Asociado | 5,63 | 3,78 | 2,44 | 0,01 | 0,89 | -2,75 |
| TOTAL PLANES | 4,66 | 2,98 | 1,53 | -0,31 | 0,52 | -3,13 |

Renta fija corto plazo: su cartera no puede tener activos de renta variable. La duración media de la cartera es inferior o igual a dos años. **Renta fija largo plazo:** su cartera no puede tener activos de renta variable. La duración media de la cartera es superior a dos años. **Renta fija mixta:** su cartera incorpora activos de renta variable, con un máximo del 30%. **Renta variable mixta:** su cartera está integrada por activos de renta variable, entre el 30% y el 75%. **Renta variable:** su cartera está integrada por activos de renta variable, con un mínimo del 75%. **Garantizados:** Planes para los que exista garantía externa de un determinado rendimiento, otorgada por un tercero.

Sistema de empleo: Planes organizados por empresas para sus trabajadores. **Planes Asociados:** Planes organizados por sindicatos, asociaciones o colectivos para sus afiliados

Fuentes: Inverco e INE (inflación)

En promedio los planes individuales han tenido rentabilidades negativas cualquiera que sea el plazo. El Cuadro A2 también ofrece información sobre los planes empresariales y asociados. Lo primero que sorprende es que ambos tienen rentabilidades más elevadas que los individuales. Esto sólo se puede deber a diferencias (que serían poco justificables) de gestión o, sencillamente, a que las comisiones son más bajas (como se señala más adelante, las de los planes individuales son muy altas). En todo caso la rentabilidad de los planes de empleo y asociados también es muy baja. En el último año la rentabilidad nominal es

negativa, en los últimos diez la rentabilidad real es negativa. A veinte años la rentabilidad real es positiva pero no llega al 1,5%.

Dadas estas rentabilidades parece difícil defender que ésta sea una de las ventajas de los planes privados. Ciertamente en el futuro la bolsa puede recuperarse y estas rentabilidades pueden aumentar. Pero en todo caso, la situación de los últimos años pone de manifiesto claramente que las pensiones privadas pueden ofrecer rentabilidades muy bajas durante muchos años y que conllevan riesgos de rentabilidad notables.

El Cuadro A3 se ocupa del resultado promedio. En cierta forma solo toma en cuenta los riesgos colectivos. Pero dentro de cada tipo de plan hay muchos planes de pensiones diferentes. Algunos están bien gestionados y obtienen resultados mejores que el promedio. Otros, peor gestionados, están por debajo del promedio. El Cuadro A3 resume algunas de las características de los planes desagregados.

Cuadro A3: La Rentabilidad de los fondos de pensiones en España:

Características Básicas

1. En los últimos 10 años, el 93% de los fondos del sistema individual obtuvo una rentabilidad inferior a la inflación y el 99,3% obtuvo una rentabilidad inferior a la de los bonos del Estado a 10 años
2. De los 1.939 fondos con 5 años de historia, sólo 2 lograron una rentabilidad promedio superior al ITBM (Índice Total de la Bolsa de Madrid) y de los 286 fondos con 15 años de historia, ninguno logró una rentabilidad promedio superior al ITBM
3. Los partícipes, sorprendentemente, no parecen muy preocupados con la rentabilidad de sus fondos: La correlación de las aportaciones a los fondos del sistema individual en 2009 con la rentabilidad de los últimos 5 años fue -0,6% y con la rentabilidad de los últimos 3 años fue 15%. Las correlaciones para los del sistema empleo fueron 1% y 0,1%
4. El decepcionante resultado global de los fondos se debe a las elevadas comisiones, a la composición de la cartera y a la gestión activa. Las comisiones de los fondos en 2009 fueron €1.013 millones.

Fuente: Fernández y Del Campo (2010)

Como muestra este Cuadro, los planes de pensiones son un mal negocio para el inversor que obtiene una rentabilidad muy baja muchas veces inferior a la inflación y casi siempre por debajo de la que tiene los bonos del Estado. Sin embargo, son un gran negocio para las gestoras que sin una gestión eficiente

obtienen unas comisiones elevadas de gestión, que pueden superar el 2%. En el año 2009 el monto de estas comisiones fue de 1013 millones de euros.

Por tanto, el sistema de capitalización está sometido a riesgos colectivos e individuales muy elevados que pueden acabar implicando (de hecho en los últimos cinco años lo han implicado) una rentabilidad muy baja para muchos o incluso todos los trabajadores. El sistema de reparto, por contra elimina los riesgos individuales y colectivos y permite alcanzar los niveles de pensiones que se determinen colectivamente.

Por otra parte, salvo que se pague una prima que puede ser sustancial, el sistema de capitalización sólo cubre la vejez, mientras que el sistema de reparto cubre, además, la viudedad, la orfandad y la incapacidad. En un sentido básico el sistema público de reparto ofrece más coberturas que el sistema de capitalización.

3.3. Coberturas, riesgos sobre el envejecimiento, otros riesgos y efectos sobre el ahorro

Las pensiones públicas cubren no sólo contra la vejez. También cubren la invalidez, la orfandad y la viudedad. Los planes privados no cubren estos riesgos⁶⁶. Ciertamente se pueden cubrir, pero pagando una prima adicional que puede ser muy elevada⁶⁷.

Por otro lado, como señala el Cuadro A3, los planes privados capitalizados conllevan riesgos individuales y colectivos que no tienen los planes de reparto. Por ejemplo, si los planes invierten una parte de los recursos en bolsa (algo que suelen hacer en busca de la rentabilidad) puede ocurrir que la bolsa experimente descensos muy grandes durante periodos de tiempo muy amplios (riesgo colectivo) e incluso si la bolsa no baja el inversor puede escoger un plan que

⁶⁶ Mientras el capital se va acumulando, si se produce alguna contingencia (muerte o invalidez) lo acumulado pasaría a ser propiedad de los herederos (muerte) o de los afectados (invalidez). Pero no habría pensiones de ningún tipo. Si por estar jubilado el capital se ha transformado en una renta mensual, no habrá pensiones para viudedad ni hijos (salvo que, como se señala en el texto, se haya comprado esta cobertura a un precio elevado).

⁶⁷ Baste pensar que pensión recibiría una persona que, con un capital dado acumulado en un plan de pensiones, quiere cobrar él una pensión y que su viuda la siga cobrando si él muere.

realice inversiones inadecuadas de rentabilidades bajas (riesgo individual)⁶⁸. Las instituciones financieras pueden eliminar ninguno de estos riesgos. Los sistemas de reparto sí pueden hacerlo redistribuyendo el riesgo entre generaciones (emitiendo, por ejemplo deuda en las época malas) y entre individuos de una misma generación (dando una pensión igual a todos los que han cotizado lo mismo).

El Cuadro A1 también cuestiona algunas de las otras supuestas ventajas de los planes de pensiones capitalizados. Así, por ejemplo, contrariamente a lo que se afirma a veces, el sistema de capitalización no garantiza ningún nivel de pensiones (porque todo depende de la rentabilidad del mercado) y ni siquiera garantiza el cobro de alguna pensión (porque existe el riesgo de quiebra de las gestoras). El sistema de reparto, por su parte, ciertamente está sujeto a decisiones políticas, pero es poco probable que en el futuro se decidan recortes sustanciales en las pensiones no sólo por razones éticas sino porque los jubilados, por su número, serán un grupo con un peso político sustancial.

Más importante, es que con frecuencia las pensiones capitalizadas se presentan como la solución al envejecimiento de la población. Sin embargo, las pensiones capitalizadas, especialmente si se generalizan en los países avanzados, no son inmunes al envejecimiento de la población. La razón es que si una parte sustancial del sistema de pensiones está capitalizado cuando los trabajadores actuales lleguen a la jubilación se producirá una venta masiva de activos. Si la población está envejecida habrá muchos que quieran vender (los jubilados) y pocos que quieran comprar (los jóvenes). Se producirán entonces caídas sustanciales de los precios de los activos que, tras la caída, pueden ser insuficientes para financiar las pensiones previstas. Al efecto de caída del valor de los activos por ventas masivas de una población envejecida se le denomina *meltdown effect* (efecto deshielo). Esto demuestra que, al igual que ocurre con las pensiones públicas basadas en el reparto, las pensiones privadas basadas en la

⁶⁸ aunque sean de menor intensidad, estos mismos riesgos existen cuando los planes invierten en renta fija.

capitalización no son inmunes al envejecimiento. La diferencia es que con un sistema público de pensiones se pueden buscar recursos diferentes a las cotizaciones para financiar las pensiones (impuestos o deuda, por ejemplo) mientras que con un sistema privado la única opción es reducir las pensiones.

Otro aspecto importante a la hora de valorar la capitalización es el coste de gestión del sistema (comisiones de gestión en la capitalización, coste de Administración en el reparto). Aunque existen diferencias amplias entre países (y España es uno de los más caros), en general las comisiones de gestión de los planes individuales capitalizados pueden llegar hasta el 40% de las aportaciones realizadas (20% de gestión estricta y hasta otro 20% por conversión del capital acumulado en una anualidad). En los sistemas de reparto, sin embargo, los costes de Administración no suelen llegar al 1%.

Finalmente, tampoco está claro que los sistemas capitalizados aumenten el ahorro e incluso que si lo hacen, esto se traduzca en más empleo y en un nivel de producción más elevado. Esto es especialmente cierto en el caso de las pensiones capitalizadas voluntarias incentivadas mediante reducciones fiscales. En estos casos, la mayoría de las veces, lo único que logran los incentivos es trasladar a planes de pensiones el ahorro que, de otra forma, se hubiera invertido en otros activos. Además los planes privados voluntarios sólo serán adquiridos a niveles significativos, en su caso, por las rentas altas. De esta forma incentivar hoy los planes privados voluntarios no es ninguna garantía de que en el futuro se puedan reducir las pensiones públicas sin menoscabo del nivel de vida de los jubilados. A estos problemas- ineficiencia para generar ahorro adicional y que no sirven para reducir las pensiones públicas en el futuro- se añade que los incentivos fiscales tienen un coste muy elevado (en términos de menor recaudación).

REFERENCIAS

BÖRSCH-SUPAN, A., GASCHE, M. y WILKE, CB, *How sensitive is the German public pension system to economic recessions? An answer based on the current financial crisis*. Mimeo

<http://www.geog.ox.ac.uk/news/events/100923/borsch-supan2.pdf>

CABRÉ, A. DOMINGO, A. y MENACHO, T. (2002): “Demografía y Crecimiento de la Población española durante el siglo XX”. En Pimentel, Manuel (coord.). *Mediterráneo Económico, 1, Monográfico: Procesos Migratorios, economía y personas*, pp. 121-138. Almería: Caja Rural Intermediterránea.

Cajamar

<http://www.ced.uab.es/publicacions/PapersPDF/Text205.pdf>

COMISIÓN EUROPEA (2001): *Budgetary Challenges posed by Ageing Populations*. EPC/ECFIN/655/01-EN final

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication7196_en.pdf

COMISIÓN EUROPEA (2006): *The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)*. Special Report n° 1.

European economy

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication6654_en.pdf

COMISIÓN EUROPEA (2009): *Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*. European Economy 2/2009

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14992_en.pdf

FERNÁNDEZ, P. y DEL CAMPO, J. (2010): *Rentabilidad de los Fondos de Pensiones en España. 1994-2009*. Mimeo.

<http://ssrn.com/abstract=1561522>

FINNISH CENTRE FOR PENSIONS (2009). *Estudios Relativos a los sistemas Pensiones de diversos países*

<http://www.etk.fi/en/service/home/770/publications>

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. y MELGUIZO, A.: *Who Bears Social Security Taxes? A Meta-Analysis Approach*. Instituto de Estudios Fiscales, P. T. 20/09

http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/papeles_trabajo/200920.pdf

HERCE, J. SOSVILLA, S. CASTILLO, S. Y DUCE. R. (1996): *El Futuro de las Pensiones en España: Hacia un Sistema Mixto*. Colección Estudios e Informes, nº8, Servicio de Estudios de la Caixa.

INE (proyecciones de población a largo plazo)

<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fp251&file=inebase&L=0>

MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN (2011): *Memoria económica del Anteproyecto de Ley sobre Actualización, Adecuación y Modernización del sistema de Seguridad Social*.

http://www.uco.es/ugt/v2/images/stories/Ficheros/110219_MEMORIA_ECONOMICA_A_LEY_SEG_SOCIAL.pdf

MUÑOZ DE BUSTILLO, R. DE PEDRAZA, P. ANTÓN, J. I. Y RIVAS, LA (2006). *Efectos de la ampliación del Periodo de cálculo de la Base Reguladora sobre la Cuantía de las pensiones en España*. mimeo

http://web.usal.es/~janton/docs/Pensiones_Espana.pdf

ZUBIRI, I. (2009): *El sistema de pensiones español ante el reto del envejecimiento*. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, ISSN 1137-5868, Nº Extra 1, 2009.

<http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/boletin/2010/numero-83/art-10-02-01.pdf>

SEGUNDA PARTE

LAS RESPUESTAS A LOS DESAFÍOS DESCRITOS:

LAS OPCIONES POLÍTICAS

**Las diferentes visiones ideológicas con las que se abordan
las reformas de los sistemas de pensiones.**

José M^a Zufiaur

Representante de UGT

Comité Económico y Social Europeo

1. INTRODUCCIÓN

Las funciones atribuidas en la mayor parte de los sistemas nacionales europeos a la seguridad social, más allá de sus diferentes fuentes de financiación, han respondido a una lógica común: la de la solidaridad organizada entre las generaciones y entre los miembros activos e inactivos de una sociedad (Hutsebaut, 2003) y la de “separar el trabajo de la órbita del mercado” (Polanyi, 1989), es decir la *desmercantilización*, aunque fuera parcial, del trabajo asalariado. Estableciendo, para ello, determinados derechos y protecciones que reducían la dependencia del trabajador respecto al mercado de trabajo.

En cuanto a los sistemas de pensiones sus principales finalidades han consistido, históricamente, en la sustitución de rentas, el impedir que al final de su carrera laboral los trabajadores fueran víctimas de la pobreza (que durante más de un siglo se concentraba, sobre todo, en las personas mayores) y el evitar, en todo lo posible, que las protecciones vinculadas al sistema de pensiones reproduzcan las desigualdades que se manifiestan en el mercado de trabajo (de género o de modalidades de contratación, por ejemplo).

La seguridad social y los sistemas de pensiones en particular, representan un pacto de sociedad, cuyo objeto es que la vejez de la población se viva en condiciones dignas. Lo relevante de este acuerdo social es que las generaciones no sólo compartirán la responsabilidad de la protección en la vejez intra-generacionalmente, sino también intergeneracionalmente, es decir, entre

miembros de distintas cohortes generacionales. Dicho de otra manera, solidariamente.

La protección social, y las pensiones en particular, son una opción de sociedad, una opción política fundamental sobre el grado de solidaridad que quiere darse un país. Una opción que tiene por objetivo hacer de la pensión una nueva etapa de la vida, emancipadora y liberada del trabajo subordinado y no un sinónimo de precariedad. Tal perspectiva sólo puede ser posible desde una visión solidaria. Una solidaridad que hoy, y dentro de 50 años, seguirá siendo posible a condición de que la renta per cápita siga aumentando y de realizar una redistribución de la riqueza para asegurar pensiones “adecuadas, viables y seguras” como señala el Libro Verde de la Comisión Europea, de 2010.

Desde otro punto de vista, y en relación con la integración social para el desarrollo de las democracias, las políticas públicas en materia de pensiones deben de tener en cuenta la vinculación del ciudadano con el sistema de pensiones. Es decir, son sistemas que requieren una legitimidad social, han de ser aceptables y aceptados. La fiabilidad a largo plazo de los mismos es esencial para que las personas se sientan seguras ante su vejez, lo que es, a su vez, un factor que ayuda a la consolidación de la democracia.

Además, la función pacificadora e integradora de los sistemas de previsión social es importante dentro de los sistemas de producción capitalista para reducir la exclusión social, el miedo ante el futuro y las manifestaciones del conflicto social en sociedades carentes de cohesión social.

Los sistemas de pensiones nacen en el siglo XIX, como sistemas de aseguramiento orientados a garantizar la continuidad de renta de los trabajadores que habían perdido las solidaridades familiares y locales, al pasar de la sociedad agrícola a la sociedad industrial. Tales sistemas fueron, a la vez, la emanación y el soporte de la sociedad industrial. Además de asegurar a los trabajadores frente a contingencias como el paro, la invalidez o la vejez, tenían la virtualidad de responder a las necesidades de fidelización, de estabilidad y de calidad de la mano

de obra que necesitaban los empresarios, en un contexto caracterizado por la escasez de la oferta laboral.

Durante los denominados “treinta gloriosos” - los treinta años que siguen al final de la segunda guerra mundial - se multiplican, de media por cinco, los gastos en protección social en Europa y, durante este período, las políticas económicas de tipo keynesiano, y las sociales se refuerzan mutuamente. Los mecanismos de protección social impulsan el crecimiento económico, crean empleos (en servicios a la comunidad, como sanidad, educación, provisión social), mantienen el poder adquisitivo de parados, enfermos, inválidos, jubilados, lo que permite liberar ahorro para el consumo y, por ende, para las actividades productivas, facilita la innovación tecnológica y productiva, sirve de estabilizador ante las crisis económicas. Al mismo tiempo, permite mejorar la salud y la esperanza de vida de las personas, reducir la pobreza – concentrada entonces en las personas mayores - y facilita la diversificación de roles sociales, como la incorporación de la mujer al trabajo (Palier, 2008).

Ese compromiso sobre los sistemas de protección social, en general, y sobre las pensiones en particular, comienza a resquebrajarse a partir de los años setenta. Primero por la “revolución conservadora” que da comienzo con el acceso al poder de Reagan y de Thatcher y que pretende recuperar para el lucro privado espacios reservados a la provisión pública de protección social; segundo, por los cambios económicos (globalización), sociales (cambio en las estructuras familiares), laborales (instalación de lo que Robert Castel denomina *precariedad*) y demográficos (aumento de la esperanza de vida y reducción de la natalidad); y, tercero, por la supeditación de los objetivos sociales a la estabilidad presupuestaria, acentuada durante la crisis que comienza en 2008.

2. EL IMPULSO PRIVATIZADOR DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

2.1 El contexto ideológico que propicia la privatización de las pensiones

El Estado del Bienestar, el Estado Protector o Estado Social – denominado de maneras diferentes, pero sinónimo de un Estado alternativo al Estado Liberal - ha reposado durante una treintena de años en el compromiso entre capital y trabajo del capitalismo industrial. Un compromiso que implicaba una gestión regulada de las desigualdades. Un compromiso llamado fordista o socialdemócrata que conllevaba para las clases populares la posibilidad de mejorar y de ascender en su situación social. Tal compromiso integraba, por parte de los trabajadores, la aceptación de la propiedad y del poder del empresario sobre la organización del trabajo. Como contrapartida, suponía aumento de los salarios, participación en los incrementos de la productividad, empleo fijo, derechos laborales y sociales y protección social ante los riesgos de la existencia: de enfermedad, paro, invalidez, vejez, ignorancia, falta de vivienda. Era un compromiso que se basaba en el crecimiento económico y en el progreso social. Los hijos tenían la esperanza de mejorar la condición social de sus padres.

El Estado Social fue la gran conquista del movimiento obrero. Una conquista que ha supuesto pasar de la inseguridad, del «vivir al día», a la seguridad frente a los riesgos de la existencia. Implicó pasar de la inseguridad a la seguridad. Desde hace más de tres décadas, con las políticas neoliberales, estamos recorriendo el camino inverso: de la seguridad al miedo. Ese Estado Social estableció, después de la segunda gran guerra, tres estabilizadores sociales. En primer lugar, la Seguridad Social. De tal manera que actualmente, un tercio de la renta de las familias europeas, y un quinto de las norteamericanas, dependen de las prestaciones sociales. Sin ellas, el nivel de pobreza en la UE, que es del 16% de la población y afecta a más de 80 millones de personas, sería del 36%. En segundo lugar, la intervención económica del Estado. A través de la aplicación de

políticas keynesianas, especialmente la política de “pleno empleo”, y de las políticas monetarias y presupuestarias para corregir las oscilaciones del sistema. Y, tercero, la política salarial. Un aumento continuado del poder adquisitivo de la mayoría de la población que se traducía en consumo, ahorro e inversión.

Pero, a partir de finales de los años 60 y principios de los 70, el pleno empleo desapareció de los objetivos de los Gobiernos. La Trilateral concluyó que existía un “problema de gobernabilidad” y que se estaban poniendo en cuestión dos principios esenciales del capitalismo, enunciados por Schumpeter: el excedente empresarial y la valoración social del empresario. Ello como consecuencia de que los sindicatos se habían hecho demasiado fuertes y ponían, en un contexto de pleno empleo, en peligro el reparto entre capital y trabajo; y de que el Estado de Bienestar se había extendido demasiado y limitaba los nichos de negocio del sector privado. En conclusión: el capitalismo decidió domesticar a los trabajadores y decretó “menos Estado y más mercado, más empresa y menos sindicatos”. Y, mediante una serie de cambios en las reglas de juego – libre movimiento de capitales, globalización, primacía de las normas económicas sobre las laborales, contrarreformas de todo tipo – y, en palabras de Lester Thurow, “declaró la guerra a los trabajadores y la ganó”.

De ello se derivaron tres grandes desvinculaciones, o rupturas, que están en el origen de la crisis que actualmente estamos padeciendo. Desvinculación entre salarios y productividad, entre riqueza y redistribución de la misma, entre ingresos y gastos. Para alcanzar el primer objetivo – la pérdida de participación de los salarios en la distribución funcional de la renta – se llevaron a efecto reiteradas reformas laborales dirigidas al debilitamiento de la negociación colectiva y de las organizaciones sindicales y, como consecuencia, a la reducción del coste del trabajo. De tal manera que, en los últimos treinta años, los salarios apenas si crecen la mitad que la productividad: los salarios europeos, por ejemplo, han perdido en la UE, en poco menos de dos décadas, 16 puntos en la distribución de la renta. Es decir, los trabajadores pierden posiciones en la distribución primaria de la riqueza y pierden poder adquisitivo.

La segunda ruptura ha consistido en limitar la distribución indirecta de la riqueza, atacando, para ello, la fortaleza del Estado de Bienestar: eliminando el objetivo del pleno empleo, privatizando servicios esenciales, recortando las pensiones públicas y fomentando su complementación por las privadas, realizando reformas fiscales regresivas y una nueva relación entre impuestos directos e indirectos. De esta forma se produce una disociación entre crecimiento de la riqueza y su distribución. Como consecuencia de ello, merma la capacidad de compra de los trabajadores. Lo que unido a lo anterior – la pérdida de participación de los salarios en la distribución primaria de la riqueza - produce un aumento de las desigualdades sin parangón en Europa desde los años cuarenta del siglo pasado y un desfase entre la producción y la demanda.

Finalmente, se produce la desvinculación entre ingresos y gastos. Ante la reducción de la demanda, como consecuencia de las anteriores políticas, el capitalismo financiero trata de mantener la capacidad de consumo por la vía del crédito, mediante una ingeniería financiera totalmente desbocada y fuera de control, provocando el infarto financiero del capitalismo en el que estamos entrampados.

Todo ello va acompañado por un cambio de los valores vinculados con el trabajo y con la sociedad basada en el trabajo. Así, el trabajo pierde valor y dignidad frente al empleo: en nombre del empleo se puede hacer cualquier cosa contra la calidad del trabajo y se extiende la filosofía de que “más vale un empleo precario que ninguno”. En segundo lugar, se extiende la transferencia del riesgo hacia los trabajadores, por la vía de la externalización laboral y de las subcontratas, por la de los falsos autónomos o de los “autónomos económicamente dependientes”, por la entronización del principio de empleabilidad que, en su versión más genuina, pretende que los trabajadores sean los empresarios de sí mismos. Lo obligatorio – la ley, el convenio – se pretende sustituir cada vez más, y ese es un tercer cambio en los valores, por lo voluntario.

Mientras que en lo económico todo se rige por normas vinculantes y por las sanciones vinculadas a su incumplimiento, en lo social todo deriva hacia las

comparaciones de buenas prácticas, los métodos abiertos de coordinación, las líneas directrices...El paradigma de este valor en auge es la Responsabilidad Social de las Empresas. Un paradigma basado en la pretensión de auto-regulación social por parte de las empresas, en la voluntariedad, en la filantropía y el paternalismo. Es decir, en lo contrario por lo que han luchado los sindicatos a lo largo de más de un siglo: por convertir la caridad y la arbitrariedad en acuerdos, convenios y leyes vinculantes. En fin, de manera creciente, se trata de sustituir la igualdad por la no discriminación (y, casi en exclusiva, por la no discriminación de género). La lucha contra la discriminación forma parte de la igualdad pero no la agota. La igualdad implica igual acceso al saber y, por tanto, también escuela pública y gratuita para todos, poder de los trabajadores para incidir en la distribución primaria de la riqueza, impuestos que hagan posibles, mediante la propiedad social que representa el Estado, los servicios esenciales para la comunidad.

2.2 La ruptura con los compromisos sociales de posguerra

La ruptura que se produce a finales de los años 60, va acompañada por una gran ofensiva ideológica, basada en el pensamiento de teóricos como Hayek o Freedman. Esa ofensiva teórico-ideológica se dirigió a deshacer y poner en cuestión los principios de la Declaración de la OIT de Filadelfia de 1944 y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Los derechos económicos y sociales allí recogidos, decía Hayek, ~~no~~ pueden ser convertidos en leyes vinculantes sin destruir al mismo tiempo el orden de libertad al que tienden los derechos civiles tradicionales”.

Dicho sea de paso, Franklin D. Roosevelt y otros, como Beveridge, consideraron necesario que los gobiernos garantizaran las prestaciones de jubilación (y de salud) para asegurar la paz y reducir el desorden social que había creado, primero el Estado liberal, y luego los gobiernos fascistas. La declaración de Filadelfia de 1944 de la Organización Internacional del Trabajo fue una proclamación clave de este consenso sobre la política social de la postguerra, cuya

ruptura se produce a principios de los años setenta. Para llevar a efecto esos objetivos sociales recogidos en la Declaración de Filadelfia, los gobiernos establecieron sistemas de pensiones de reparto con financiación estatal, en los que los trabajadores en activo, mediante cotizaciones, pagaban las pensiones de los beneficiarios contemporáneos, mientras que a los primeros se les prometía una pensión que aumentaría al ritmo del salario medio de la economía.

F. Hayek criticaba, sobre todo, el haber “establecido una democracia ilimitada” que extendía su radio de acción sobre las cuestiones económicas: “una vez que demos licencia a los políticos a intervenir en el orden espontáneo del mercado – aseguraba – ellos iniciarán un proceso acumulativo cuya lógica desembocará inevitablemente en una dominación siempre creciente de la política sobre la economía”

De esa crítica surge el primer objetivo de la revolución conservadora ultraliberal: colocar el “orden espontáneo del mercado al abrigo del poder de las urnas”. Lo que implica extraer el objetivo del trabajo, el reparto de la riqueza y la misma política monetaria, de la esfera política.

Lo que estamos viviendo durante estos últimos años nos da una muestra de hasta dónde han avanzado los neoliberales en esa ofensiva.

2.3 Hacia la privatización de las pensiones

En este contexto ideológico, a partir de los años 80 se produce una fuerte ofensiva para debilitar los sistemas públicos de pensiones y favorecer los sistemas privados. Desde 1980 a 2007 más de treinta países en todo el mundo sustituyeron total o parcialmente sus sistemas de pensiones de reparto existentes por sistemas basados en cuentas de ahorro individuales privadas. Un proceso que ha tomado muchas formas y que se ha denominado, generalmente, como privatización de las pensiones (Mitchell A. Orenstein, Revista Internacional de Seguridad Social, 2011).

La privatización de las pensiones fue promovida, en primera instancia, por el régimen chileno bajo la dictadura de Pinochet. El Real Decreto Ley 3.500 de

1980, establece un sistema que opera financieramente como un sistema mixto, compuesto mayoritariamente por el régimen de capitalización individual y, minoritariamente, por el Estado (los militares, que mantuvieron su sistema de reparto, y las pensiones asistenciales, prestación que ha sido reforzada por la Ley 20.255, de 2006, mediante un Sistema de Pensiones Solidarias). El sistema tiene por función, además de entregar pensiones a la población en el caso de vejez u otros, la de reducir los pasivos fiscales, desarrollar el sistema financiero, contribuir a los equilibrios macroeconómicos. No es de extrañar, por tanto, que haya sido tan alabado por el Banco Mundial⁶⁹. Una opinión que difiere bastante de la que realizó la Presidenta Bachelet⁷⁰. Tampoco los expertos son indulgentes con

⁶⁹ “Las políticas de pensiones en Chile han permitido logros impresionantes en la reducción de los pasivos fiscales y en el desarrollo del sector financiero, y en definitiva han contribuido a logros macroeconómicos significativos en Chile. Mientras que los gobiernos de la mayoría de los países enfrentan una importante alza de los pasivos contingentes de pensiones públicas, el presupuesto de Chile es superavitario y su deuda previsional implícita está declinando, aunque aún está gastando más de un 5% del PIB por año en pensiones. Mientras que los gobiernos de la mayoría de los países en desarrollo luchan por atraer e incrementar la inversión privada, los activos del sistema de pensiones chileno, como porcentaje del PIB, rivalizan con los de los Estados Unidos y el Reino Unido. Y mientras que los sectores financieros de la mayoría de los países latinoamericanos sufren de un desarrollo exiguo, la industria de pensiones privadas en Chile ha contribuido a profundizar el mercado de capitales y fomentar el desarrollo de la banca, el seguro y un sofisticado conjunto de instrumentos financieros.” Presentación del equipo del Banco Mundial, que hizo ante la Comisión Asesora Presidencial para la Reforma Previsional, liderado por Truman Packard, 2006,

⁷⁰ “Los informes de los expertos son claros: tenemos que asumir que si bien el actual sistema de pensiones ha tenido una serie de éxitos y beneficios, también tiene un conjunto importante de deficiencias que debemos superar. Se implementó hace 25 años y es momento de, efectivamente, hacer una evaluación y hacer las reformas y las correcciones necesarias. Hay supuestos sobre lo que se construyó, que no se cumplieron. El sistema tiene baja cobertura, baja densidad de cotizaciones, deja fuera a una enorme cantidad de trabajadores independientes, prácticamente el 95%, muestra poca competencia y altas comisiones, no da cuenta de las complejidades del trabajo moderno, alta rotación, alta informalidad ¿no es verdad?, y discrimina a la mujer, entre otras de las falencias conocidas”. Michele Bachelet.

el sistema impuesto por la dictadura⁷¹. Pese a todo el sistema de capitalización se ha mantenido en Chile.

También el sector de Trabajo y Protección Social del Banco Mundial contribuyó poderosamente al proceso privatizador de las pensiones. Tal organización, con la publicación en 1994 de su informe, “Evitando la crisis de la vejez”, desempeñó un papel trascendental en la promoción de las pensiones por capitalización en Europa central y oriental en los decenios de 1990 y 2000. La crisis económica y fiscal de los países poscomunistas facilitó los esfuerzos del

⁷¹ Todas las falencias someramente señaladas, fueron adecuadamente sistematizadas por Jaime Ruiz-Tagle (quien posteriormente formó parte del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional), el año 2004, expresando que el actual sistema de pensiones tiene incidencias negativas en los siguientes tópicos: finanzas públicas, cobertura, costos de administración, rentabilidad y en las modalidades y montos de las pensiones. A éstas se pueden agregar: a) el riesgo de captura de las instituciones públicas que regulan el mercado privado, más aún si se toma en cuenta la inexistencia de grupos organizados de la sociedad civil con dedicación exclusiva al tema previsional; b) Los conflictos de interés por el uso de información privilegiada o confidencial por parte de los ejecutivos de las AFP; c) Dispersión institucional y gran número de instituciones que desarrollan funciones normativas y de control del sistema; y d) Ausencia de información consolidada para realizar adecuadamente la labor regulatoria del Estado. Según el autor, sus falencias son: primero, en cuanto a las finanzas públicas, debido a que alcanzó un déficit promedio de 4,2% del PIB en el período de 1981-2000. Luego, llegó a un 4,7% en 2000. Segundo, en lo que respecta a su baja cobertura: “cerca de un 50% de los afiliados a las AFP no cotiza. Incluso si se descartan los inactivos, la tasa de cotización sigue siendo muy baja: en el año 2000 llegaba a un 51,2% de la fuerza de trabajo en el caso de los hombres y sólo a un 44,6% en el caso de las mujeres”. Tercero, por los altos costos de administración del sistema, tal como expresa el economista Manuel Riesco Larraín: “las AFP devengaron comisiones de sus cotizantes por 5,9 billones de pesos entre 1982 y 2006, lo que equivale al 21,1% del total de cotizaciones obligatorias, las que alcanzaron a 27,8 billones en el mismo período, como se ha mencionado. Es decir a lo largo de 25 años las AFP descontaron más de uno de cada cinco pesos cotizados por los afiliados”. Junto a lo anterior, ambos autores recién citados, coinciden en que otro elemento que distorsiona los altos costos de administración del sistema, son las cuantiosas remuneraciones de sus ejecutivos y las dietas de sus directivos.

Banco Mundial para imponer reformas en los sistemas de pensiones, a favor de los de capitalización y en contra de los de reparto. Esta campaña también influyó en el debate sobre las pensiones en la UE, cuando ocho países con sistemas de pensiones parcialmente privatizados se incorporaron a la UE en 2004 y 2007. En suma, la privatización de las pensiones, que comenzó como una tendencia regional en América Latina en los años 80, prosiguió en Europa central y oriental en la década de los 90, extendiéndose más tarde a África y Asia, y a Nigeria y Taiwán, en los 2000⁷².

Hacer que las pensiones dependan de ahorros individuales y de la rentabilidad de las inversiones – en lugar de depender del crecimiento medio de los salarios, como en el sistema de pensiones de reparto – y que, además, el rendimiento de los mercados financieros es muy incierto y variable, implica que tanto la protección como la riqueza se redistribuye de manera muy desigual. Los sistemas públicos de pensiones representan, en los países ricos de la OCDE, entre el 10 y el 15 por ciento del PIB (el gasto en España, como se sabe, está por debajo del 10%) y entre el 5 y el 10% en muchos países en desarrollo. Por ello, las modificaciones desde un sistema público a otro privado tienen un fuerte impacto macroeconómico en la distribución de la riqueza, ya que genera una gran cantidad de ganadores y perdedores. Las mujeres y las personas de ingresos bajos y contratos precarios son los grandes perdedores de la privatización de las pensiones, ya que suelen tener períodos sin cotizar, interrupciones en su vida laboral o niveles de ahorro más bajos. Las personas de ingresos altos suelen ser los grandes ganadores, ya que las cotizaciones destinadas a sus cuentas individuales se basan en ingresos más elevados (el 60% de los beneficiarios se sitúan en España, por ejemplo, entre los tramos 8, 9 y 10 de la renta) y en vidas laborales prácticamente sin interrupciones.

⁷² Michell A. Orenstein. *Idem*

A pesar de estos inconvenientes, la privatización de las pensiones ha sido una medida muy difundida entre los gobiernos que trataban de solucionar sus problemas fiscales a largo plazo, al menos antes de la crisis⁷³.

Todo ello, sin perjuicio de que, en muchos países europeos que han mantenido como pilar fundamental los sistemas públicos de reparto, sucesivas reformas hayan ido recortando éste y dando mayor espacio al segundo pilar (profesional y de capitalización) y al tercero, complementario, de capitalización individual. En la mayoría de los casos con el apoyo financiero y fiscal por parte de los Estados.

2.4 Un cierto frenazo, como consecuencia de la crisis financiera

Sin embargo, la crisis financiera mundial iniciada en 2008 ha detenido, temporalmente, la tendencia mundial a hacer obligatorio el ahorro en los sistemas de pensiones de cuentas individuales capitalizadas, que ha sido la tendencia principal en la privatización de las pensiones. Desde la crisis, ningún país ha impuesto cuentas individuales obligatorias, y los que estaban pensando hacerlo se han retractado. Incluso dos países, Argentina y Hungría, han abandonado el sistema de cuentas individuales privadas que establecieron en los años 90⁷⁴.

En ello han influido, seguramente, varios factores. En primer lugar, razones de tipo económico por parte de los Gobiernos. Asumir en plena crisis el aumento de la deuda que suponen los costes de transición y de apoyo a los sistemas privados, ha llevado en unos casos a renunciar directamente a ellos y, en otros, a no ponerlos en práctica. Por otra parte, se ha generalizado una visión crítica respecto al sistema financiero, en general, y a los fondos privados de pensiones privados en particular. Los fondos privados han perdido más de un 20% de su valor en los países de la OCDE, se ha puesto en evidencia que unas pensiones que dependen del rendimiento de los mercados financieros están sometidas a un resultado muy volátil y arriesgado. La crisis, a su vez, ha mostrado

⁷³ Ídem

⁷⁴ Ídem

que los sistemas públicos de reparto han salido mucho mejor parados – aunque sus fondos de reserva han sufrido también, sobre todo en los países en los que están invertidos en valores bursátiles, fuertes pérdidas – y ejemplos como el de Chile han dejado claramente establecido que los fondos privados sólo son un negocio para el sistema financiero, que los mismos no contemplan ningún componente de solidaridad y que los costes de gestión son entre cuatro y cinco veces superiores a los de los sistemas públicos de pensiones.

Hay que pensar, por tanto, que ese retraimiento es más coyuntural que estructural. Al revés, los recortes que, al amparo de la crisis, se están imponiendo en los sistemas públicos puede recrudecer, a corto plazo, la tendencia privatizadora.

Dos documentos, entre otros, abundan en esta hipótesis. Así, el Libro Verde de la Comisión Europea señala, por un lado, que «la reciente crisis financiera y económica ha agravado e intensificado las repercusiones de esa marcada tendencia hacia el envejecimiento demográfico. La regresión del crecimiento económico, los presupuestos públicos, la estabilidad financiera y el empleo ha hecho más urgente el ajuste de las prácticas de jubilación y de la manera en que se adquieren los derechos de pensión». La conclusión es que hay que recortar los sistemas públicos y aumentar la edad de jubilación.

Por otra parte, teniendo en cuenta la tendencia observada a lo largo de los últimos diez años de «reducir la proporción de las pensiones públicas de reparto en la prestación total, dando un papel más importante a los planes privados complementarios precapitalizados, que con frecuencia son de prestación definida», el documento recomienda algunas medidas paliativas, como la del establecimiento de pensiones mínimas, allá donde no existan; la cobertura de los trabajadores atípicos y la contabilización de algunas interrupciones involuntarias de empleo. Pero, finalmente, el documento termina reafirmando que la tendencia a la creación de fondos privados continúa, en particular en el marco de sistemas de pensiones profesionales, en los que los empleadores están sustituyendo cada vez

más los sistemas de prestaciones definidas, que prevén la permanencia en el empleo en una empresa particular, por cuentas de ahorro individuales.

También en el preámbulo del Acuerdo Social y Económico firmado en España se dice que ~~La~~ reforma de la sostenibilidad del sistema (de pensiones) pasará, además, por reforzar su universalidad a través de los sistemas complementarios, desarrollados en los países de nuestro entorno con mucha más intensidad que en España. Los interlocutores sociales y el Gobierno asumen la importancia de incentivarlos en mayor medida y mejorar los marcos que los regulan”.

En suma, uno de los factores que más influyen en el enfoque con el que se vienen abordando las reformas de las pensiones en diversos países europeos es el apriorismo, netamente ideológico, con el que se enfocan los análisis dominantes sobre el futuro de la protección social. Para corroborarlo es suficiente constatar que la solución que se propugna – recorte de las protecciones públicas, por distintas vías, y fomento de las protecciones privadas – no es más ventajoso, como parece querer darse a entender, ni para las personas afectadas ni para las arcas públicas.

La experiencia ha puesto claramente en evidencia que sus costes son superiores a los que requiere la adecuación de los sistemas públicos, para los ciudadanos, para las empresas, para el erario público. En el caso de los individuos, tienen que financiarlas, la minoría que puede, con sus ahorros; las empresas, pagar impuestos o mayores salarios para sufragarlas; y el Estado otorgar desgravaciones fiscales al fomento de los fondos privados, cubrir los gastos derivados del aumento de las desigualdades y, si las cosas no van bien, cargar con los fallidos. Pero además de que cuesta más (véase el ejemplo de la asistencia sanitaria en Estados Unidos o de las pensiones en Chile) la protección privada no es menos inmune al impacto demográfico ni soluciona el desequilibrio entre activos y pasivos. Tampoco asegura mayores rentabilidades, ni su gestión es más barata o eficiente. Por el contrario, los sistemas privados aumentan las

desigualdades sociales⁷⁵ y son mucho más vulnerables al largo plazo, ya que dependen de la evolución de los mercados financieros. Un estudio del Banco Mundial (Yermo, 2003) muestra, a partir de datos sobre Chile, que se producen diferencias de hasta un 35% en el nivel de las pensiones, dependiendo del año de entrada en los fondos. El aumento de las desigualdades sociales es, así mismo, más acentuado en este sistema por las diferencias en el acceso a la información de los diferentes sectores sociales; como consecuencia de las distintas capacidades de ahorro que, dependiendo de sus salarios, tienen los trabajadores; por la desigual repercusión de las desgravaciones fiscales en los diversos tramos de renta; por la distribución del salario variable que las empresas destinan a las formas privadas de ahorro-pensión.

3.- LOS DESAFÍOS A LOS QUE SE ENFRENTAN LOS SISTEMAS DE PENSIONES Y LAS DISTINTAS MANERAS DE DARLES RESPUESTA.

Históricamente los distintos países han establecido sus modelos de seguridad social y de pensiones en función de opciones ideológicas⁷⁶. Así, aunque todos los sistemas desarrollados participan de las funciones de mantenimiento de la demanda y de cobertura de riesgos sociales, no todos los países han establecido los mismos modelos de protección social. De tal manera que se suelen reagrupar estos sistemas en tres grandes modelos o regímenes (el régimen social-demócrata de los países escandinavos, el régimen liberal de los países anglosajones y el régimen conservador-corporativo de los países de la Europa continental). Tales modelos se diferencian en función de los objetivos políticos y sociales que tratan de cubrir y por los instrumentos que, a tal efecto, utilizan. Respectivamente: la igualdad de los ciudadanos, la cobertura social de los más pobres o el

⁷⁵ Estados Unidos y Nueva Zelanda son los países industrializados donde más han aumentado las desigualdades sociales y donde también, al tiempo, el Estado de Bienestar más ha retrocedido.

⁷⁶ Gösta Esping-Andersen, *Les Trois Mondes de l'État-providence*, PUF, 2007

mantenimiento de la renta de los trabajadores. El modelo socialdemócrata o *universalista* se distingue por protecciones universales y gratuitas, la uniformidad de las prestaciones, la unicidad de las estructuras y por una considerable financiación estatal. El modelo liberal o *residual* se caracteriza por la lucha contra la pobreza, políticas sociales restringidas y su financiación mediante impuestos estatales. A su vez, los rasgos del modelo corporativo o *bismarkiano* son el aseguramiento social de los trabajadores, en el marco de diversos regímenes profesionales, y su financiación, fundamentalmente, mediante cotizaciones.

3.1 Los desafíos

Los sistemas europeos de protección social están siendo afectados desde hace más de dos decenios por un conjunto de cambios que ponen en cuestión su estructura, contenidos y finalidades. Cambios que se justifican en base a factores más o menos objetivos, entre ellos, las tasas de ocupación y desempleo; los cambios en el trabajo; la presión que ejerce la globalización sobre la competitividad de las empresas; las transformaciones demográficas vinculadas con el descenso de la natalidad y el aumento de la esperanza de vida; las transformaciones en la familia; el aumento de las desigualdades; la profunda y persistente, en fin, ofensiva ideológica en contra de los sistemas públicos de protección social.

En la mayor parte de los países de la UE, incluida España, la financiación de la protección social proviene de cotizaciones sociales (en más del 60%). Por lo que los sistemas de reparto son afectados por las persistentes tasas de desempleo. Aparte de éstas, los mercados de trabajo europeos se caracterizan actualmente por el incremento de la precariedad laboral. Lo que engendra desigualdades ante la protección y socava la financiación del sistema⁷⁷.

Por otra parte, las protecciones fundadas sobre las cotizaciones sociales, originalmente concebidas para proteger a los trabajadores industriales con

⁷⁷ José María Zufiaur. «La Seguridad Social y el sindicalismo europeo». 2007, en obra colectiva dedicada al Profesor José Vida Soria

contrato indefinido, se ven en la tesitura de tener que proteger trayectorias profesionales más discontinuas, más caóticas y precarias, típicas de un nuevo tipo de economía. Cada vez más grupos de trabajadores se encuentran en dificultades para ser protegidos (los jóvenes, las mujeres, los parados, los menos cualificados) por su mayor fragilidad en el mercado de trabajo. Pero, en realidad, es el conjunto de los trabajadores el que se encuentra menos protegido por los cambios que se han operado en el capitalismo.

Así como en el pasado la protección social y la actividad económica se reforzaban mutuamente, en este nuevo contexto, las políticas sociales parecen haberse convertido en contra-productivas. En razón de su forma de financiación y de la competición fiscal entre Estados, son denunciadas como un coste y no como un apoyo a la actividad económica. Incluso, tales políticas van orientadas en ocasiones, más que a sostener la actividad, a financiar la inactividad laboral: multiplicación de sistemas de prejubilación (en casi todos los países de la UE, aunque con tendencia a remitir), número creciente de pensiones de invalidez (como en Holanda, especialmente), ayudas al mantenimiento, o al retorno, de las mujeres en las actividades familiares (Alemania). Se trata de una paradójica evolución de las políticas sociales: desde una función de sostenimiento del pleno empleo, han pasado, poco a poco, a ser utilizadas para retirar a los trabajadores del mercado de trabajo. Las políticas sociales construidas tras la segunda guerra mundial resultan “desajustadas” no sólo económica sino también socialmente. En esta nueva sociedad, las mujeres trabajan, los matrimonios se divorcian, la natalidad se reduce, la esperanza de vida se prolonga considerablemente y la pobreza se desplaza (hacia, por ejemplo, familias monoparentales, personas sin cualificación, parados de larga duración)⁷⁸.

La globalización económica, con la consiguiente intensificación de la concurrencia entre empresas y territorios, afecta a la sostenibilidad de los sistemas de protección social. El actual modelo de mundialización económica presiona

⁷⁸ Bruno Palier. Trés leçons sur l’Etat-providence. Senil, 2008

sobre los costes salariales globales, incluidos los que afectan a la protección social. Cuando primaban los mercados nacionales, los gastos en protección social se consideraban ampliamente compensados: aseguraban una renta de sustitución en caso de paro, de enfermedad, de invalidez, de vejez; reducían la necesidad de ahorrar y favorecían el acceso al crédito y al consumo. La protección social daba estabilidad a los proyectos de las familias y de las empresas, propiciando así el crecimiento económico. Por el contrario, en una economía abierta, las empresas, en lugar de preocuparse por la demanda interna, tienden a pensar en un mercado mundial en el que, ante la falta de una regulación global, salen beneficiadas aquellas que más rebajan sus costes sociales y aquellos países que no hacen recaer el coste de la protección social sobre los salarios⁷⁹.

A su vez, la evolución demográfica – ampliación de la esperanza de vida y, en la mayoría de los países europeos, la reducción de la tasa de natalidad – puede tener un fuerte impacto sobre la financiación de la protección social y, especialmente, sobre los sistemas de pensiones. El envejecimiento de la población plantea interrogantes sobre, al menos, cuatro grandes cuestiones: el crecimiento económico, la financiación de las pensiones, los gastos sanitarios, la dependencia de las personas mayores (Parienty, 2006).

Los cambios, tanto sociales como demográficos, operados en la familia tradicional inciden, así mismo, sobre el entramado de la protección social. La familia ha jugado siempre, y no solamente en los países del sur de Europa, un papel importante en la protección ante los imponderables de la existencia. El aumento de las uniones de hecho, que no tienen atribuidas las mismas garantías protectoras que los matrimonios; el retraso en la emancipación de los hijos del hogar familiar; el aumento de las familias monoparentales; la falta de conciliación de la vida laboral y familiar, con su incidencia sobre el fracaso escolar y el desarrollo infantil (Esping Andersen, 2006) son algunos de los cambios que se están produciendo en las estructuras familiares.

⁷⁹ José María Zufiaur. Ídem

Por otro lado, la protección social se enfrenta al desafío del incremento de las desigualdades. Desigualdades que, vaya por delante, siempre han formado parte del sistema, aunque no de sus principios. Algunas de ellas son clásicas, como la diferente esperanza de vida entre diversas profesiones. Estas desigualdades se han tratado de compensar mediante el establecimiento de pensiones máximas (que perjudican a las rentas de sustitución de los salarios más altos) o el adelanto de la edad de jubilación, en determinadas profesiones particularmente penosas. Otras son más modernas. Así, en varios países de la UE asistimos a nuevas situaciones que contribuyen a incrementar las desigualdades ante la protección social: diferente trato ante y en el empleo entre hombres y mujeres; repercusiones muy diferentes para los trabajadores de las grandes o de las pequeñas empresas como consecuencia de las reestructuraciones empresariales; aproximadamente la mitad de los parados no reciben ninguna prestación de desempleo; determinados colectivos de trabajadores, como las mujeres, los precarios, los trabajadores con bajos salarios, las carreras profesionales discontinuas o transcurridas en regímenes diferentes, encuentran grandes dificultades para completar una carrera de pensión y, sobre todo, para superar la pensión mínima; aumento de las desigualdades salariales que alimenta el nuevo fenómeno de los “trabajadores pobres”; irrupción de formas diversas de aseguramiento privado para los cuadros de las grandes empresas (*stock options*, fondos de capitalización financiados por las empresas) en paralelo al debilitamiento de las protecciones públicas del conjunto de los trabajadores. Todo ello fragiliza la cobertura de los riesgos para los menos pudientes y reclama, más que nunca, el papel redistribuidor de la seguridad social.

Finalmente, como ya hemos señalado, la protección social en Europa se enfrenta a una poderosa ofensiva ideológica. A partir de los años 70, el neoliberalismo cuestiona el consenso que sobre la Seguridad Social había existido desde la segunda post-guerra mundial. Frente a la gran conquista del movimiento obrero, el Estado social y democrático de derecho, que comprendía el Estado de bienestar (seguridad ante la vejez, la enfermedad, el paro, la vivienda, la

ignorancia) el neoliberalismo supone una vuelta a la inseguridad (Anisi, 1995 - Robert Castel, 2003).

Estos principios se han traducido en una permanente reducción de los costes laborales globales, el recorte de los sistemas públicos de protección social y el progresivo reforzamiento de los sistemas privados. A la precarización del empleo y de los salarios se viene a sumar la perspectiva de la precarización de las pensiones del sistema obligatorio y de otras coberturas, como el desempleo o la asistencia sanitaria. Siguiendo esta lógica, la política social europea, influida por este "fundamentalismo de mercado" (Stiglitz, 2003) ha ido evolucionando desde la "armonización en el progreso", de los años 60/70, a las "prescripciones mínimas", de los 80-90 y, finalmente en la actualidad, hacia la "conurrencia entre regulaciones" sociales nacionales.

3.2 La orientación que han seguido las reformas de las pensiones antes de la crisis

A lo largo de los últimos 25 años, el hilo conductor del discurso que ha guiado las reformas que se han llevado a cabo en distintos países europeos ha sido básicamente el mismo: el emanado desde las instituciones financieras internacionales y de la Unión Europea. Una similitud que se aprecia, incluso, en el lenguaje: los recortes se presentan como "reformas" que son "inevitables", ya que los niveles de protección europeos son "una reliquia del pasado", incompatible con una competitividad internacional "imposible de ignorar", siendo, por tanto, imprescindible reducir su perímetro para "salvarla" y aumentar, al mismo tiempo, el campo de los fondos privados para garantizar pensiones "seguras y viables".⁸⁰

Todo el razonamiento se basa en unos presupuestos que se presentan como inamovibles. De tal forma que se considera ineluctable la limitación y reducción de los costes sociales soportados por las empresas, tanto los directos como los indirectos. De igual manera, la progresiva reducción de las cargas fiscales a las

⁸⁰ José María Zufiaur. Ídem

rentas del capital es una senda en la que hay que proseguir, so pena de la deslocalización del ahorro. Bajo tales supuestos, las reformas consisten en un bricolaje pasivo, que adapta el nivel de las pensiones a unas finanzas tendencialmente decrecientes” (Khalifa, Chanu, 1999).

Tales premisas se han concretado, desde las instancias comunitarias, y en lo que hace a las pensiones, en cinco grandes propuestas. Propuestas que son las que han venido estructurando las reformas nacionales en la última década (Friot, 2005). En primer lugar, aumentar las tasas de empleo de los mayores de 55 años y prolongar la vida activa a medida que aumente la esperanza de vida; 2) reducir el peso de las pensiones públicas de reparto; 3) ajustar mejor la prestación con la contribución; 4) mantener el nivel de vida de los jubilados, compensando el retroceso de las pensiones públicas con un incremento de las pensiones privadas de capitalización; 5) velar por la dimensión asistencial del pilar básico de la Seguridad Social, a fin de que sea un instrumento eficaz contra la pobreza, dentro de una nueva concepción “activa” del Estado social.

Siguiendo lo estipulado en la primera propuesta, las reformas han ido condicionando la cuantía de la pensión al aumento de la esperanza de vida. Otras varias reformas, sin ir tan lejos, se basan también en la idea de acompasar la vida laboral a la esperanza de vida, estableciendo correctivos automáticos, prolongando la edad de jubilación, equiparando la edad de retiro de las mujeres a la de los hombres, poniendo obstáculos a las jubilaciones anticipadas o bonificando su retraso o incitando a la contratación de trabajadores mayores.

La reducción de las pensiones públicas se ha abordado por una doble vía: las cotizaciones y las prestaciones. Así, las reformas de las pensiones realizadas en varios países prevén el establecimiento de un tope (a materializar a lo largo de varios años) a las cotizaciones, que no podrá ser superado; en otros, se excluye cualquier aumento de cotizaciones. Del lado de las prestaciones, nos encontramos con una reducción de la tasa de reemplazo en varios países, entre otros Alemania, Grecia, Portugal,....

La tercera faceta de las reformas ha consistido en aumentar la contributividad – relación entre contribuciones y prestaciones – del sistema, en una óptica de "neutralidad actuarial y de equidad intergeneracional". Lo que supone un deslizamiento desde la solidaridad hacia la lógica de los seguros y desde el salario socializado (el principio de "a cada uno según sus necesidades, de cada uno según sus posibilidades") hacia la cotización definida.

Y ello a través, especialmente, de dos tipos de medidas: 1) ampliación del periodo de cálculo; 2) indexación de las pensiones en relación con la evolución de los precios y no de los salarios

El cuarto objetivo ha consistido en tratar de mantener, pese al retroceso de las pensiones públicas, el nivel de vida de los pensionistas. Para ello se propone (Comisión Europea, 2004) promover y ampliar las pensiones privadas. A esos efectos, se ha aprobado una directiva (Comisión Europea, 2003) sobre las pensiones profesionales por capitalización y se ha propiciado el criterio de "cotización definida" en lugar de "prestación definida" en las reformas que tratan de actualizar los sistemas profesionales de capitalización.

En quinto lugar, las reformas tratan de garantizar unas prestaciones mínimas a fin de "eliminar los riesgos de pobreza que pesan sobre las personas mayores" (Comisión, 2004). La disminución del peso de las pensiones públicas y su deslizamiento hacia un peso contributivo similar a la de los seguros puede conducir, en efecto, a que una parte importante de la población tenga grandes dificultades para generar derechos, sea por la vía de las cotizaciones o del ahorro, a pensiones dignas y suficientes. De ahí la tendencia a convertir el primer pilar de la protección social en una especie de contribución asistencial producto de la solidaridad nacional, en una atribución negativa que no depende de la ciudadanía o de la profesión, sino de la marginación. En este sentido parecen orientarse algunas reformas en Europa – Suecia ha transformado su pensión pública universal igualitaria en prestación diferencial - y, en general, se trata de "activar" la protección y "hacer que el trabajo sea rentable" mediante la creciente tendencia

a condicionar la concesión de prestaciones a la aceptación de cualquier tipo de trabajo.

3.3 Las posiciones críticas de las organizaciones sindicales europeas

Los sindicatos no han negado los cambios que afectan a los sistemas de protección social y, en consecuencia, los desafíos a los que se enfrentan. Sí han cuestionado, en cambio, el discurso catastrofista y demoledor, las proyecciones trucadas, las propuestas unidimensionales y la finalidad reductora y privatizadora que han guiado y siguen guiando unas “reformas” que, además, nunca son suficientes para arreglar los problemas y siempre dan paso a otras nuevas.⁸¹

Las organizaciones sindicales no han hecho tampoco del mantenimiento de la pureza del modelo una cuestión intocable. En la mayor parte de los países europeos, son los sistemas de protección *bismarkianos*, basados en cotizaciones y respondiendo a una larga tradición, los que priman. Estos sistemas sustentan las pensiones en un “salario socializado” (que no es un ahorro ni es proporcional a lo cotizado: garantizan una tasa de reemplazo superior a los trabajadores con menores salarios y a los peor tratados por el mercado de trabajo) y no en impuestos sujetos a la discrecionalidad política.

En realidad, son los mismos sindicatos los que han propiciado, en varios países, que la financiación de estos modelos evolucione hacia fórmulas mixtas: las cotizaciones financian las prestaciones de los seguros sociales y los impuestos las prestaciones no contributivas. Una nueva articulación, en suma, entre prestaciones contributivas y universales. En un contexto de precariedad y de explosión de los estatutos profesionales, pero también de aumento constante de la riqueza de las naciones, no parece que las soluciones hayan de provenir de la acentuación de lo contributivo sino de lo universal.

⁸¹ José María Zufiaur. Ídem

Por otro lado, tampoco los sindicatos se han parapetado en una defensa numantina de los parámetros existentes. Han defendido compromisos que reformen los sistemas, sin renunciar a sus principios.

Cabe, en cambio, destacar lo que el sindicalismo europeo ha rechazado. Principalmente, dos cosas: los diagnósticos trucados y los apriorismos o la negativa a abordar determinadas cuestiones a la hora de concretar las alternativas. Las organizaciones sindicales han negado que las múltiples proyecciones estadísticas llevadas a cabo, que tienen naturaleza indicativa, tengan carácter de *previsión* y menos aún de *realidad*. Más aún cuando están realizadas en un horizonte temporal (50 años) poco fiable y se pretenden extraer de ellas propuestas políticas de aplicación universal. Tales proyecciones se caracterizan (Math, /2001) por su parcialidad: previsiones sobre el crecimiento de la economía, de la productividad y del empleo anormalmente pesimistas; desprecio del impacto de las reformas ya realizadas sobre los escenarios de futuro; olvido de las repercusiones que los cambios plantean, igualmente, a las pensiones y prestaciones de carácter privado (colectivas o individuales); desconsideración de elementos que pueden ser muy perjudiciales para el futuro de las pensiones (*dumping* fiscal europeo, reducción de las cotizaciones); desatención al grado de aceptabilidad de las propuestas y, por tanto, de su nivel de sostenibilidad social y política.

La otra vertiente en la que las organizaciones sindicales no encuentran satisfacción es la negativa de los reformadores a abordar determinados temas centrales que son muy pertinentes para el futuro de las sostenibilidad de los sistemas de seguridad social. Por ejemplo, el reparto de los incrementos de productividad y de riqueza, el rechazo a actuar sobre los ingresos mediante el aumento de las cotizaciones o los impuestos, el sorteamiento de las repercusiones que van a tener las reformas ya realizadas sobre la financiación futura de los sistemas de protección social.

Pero más allá de las cuestiones que los sindicatos han rechazado respecto al enfoque con el que se han estado llevando a cabo las reformas, cabe señalar las

cosas que no se hacen, o no se hacen suficientemente, y que las organizaciones sindicales consideran muy importantes para abordar de una manera equilibrada esa tarea reformadora. Algunas de esas posibilidades están implícitas en las críticas que realizan y que hemos tratado de sintetizar en el apartado anterior. De entre todas las líneas de actuación alternativas que no hayan sido ya tratadas, destacaría cuatro: actuar sobre el empleo; repensar la solidaridad y adaptarse a las nuevas necesidades; utilizar Europa para reforzar la protección social; generar confianza.

Frente a los desafíos que plantea el envejecimiento de la población desde el punto de vista de la actividad, se puede actuar sobre cuatro variables: el paro; la tasa de empleo, particularmente de las mujeres; la inmigración; la edad de retiro. El tema del trabajo/empleo suele ser, sin embargo, el gran ausente de las reformas de la protección social (Parienty, 2006). En este terreno son, incluso, frecuentes los ejemplos paradójicos: propuestas empresariales a favor de que se aumenten los años cotizados para tener derecho a la pensión, al tiempo que las empresas despiden o prejubilán a los trabajadores cada vez más pronto y les contratan cada vez más tarde; demandas para retrasar la edad de jubilación mientras que, en el mercado de trabajo, el porcentaje de los trabajadores mayores de 55 años en paro aumenta. El objetivo de la eliminación del paro y del aumento de la tasa de empleo, mediante el incremento del empleo femenino o las actividades en servicios comunitarios, por ejemplo, apenas si forman parte de los debates sobre el futuro de la protección social. Y, menos aún, de sus conclusiones. Tampoco el recurso a la inmigración, con las posibilidades y limitaciones que la misma representa. De todas estas posibilidades, de la única que prácticamente hablan los reformadores es del incremento de la edad de jubilación.

3.4 El Libro Verde de la Comisión Europea: hacia sistemas de jubilación adecuados, viables y seguros en Europa

En la etapa de la crisis, el enfoque de las reformas de las pensiones que se han llevado a cabo en Grecia, Francia, Hungría o España, ha estado marcado por las normas de gobernanza económica y social que se derivan de la Estrategia 2020 y del Pacto de Competitividad. Normas que implican duras reformas en el campo del derecho del trabajo y de la negociación colectiva, de las pensiones y de otras protecciones sociales.⁸²

En su respuesta al Libro Verde de la CE, la CES reconoce que los 27 _Estados miembros de la UE están enfrentados, con diferentes matices entre cada uno de ellos, a los mismos problemas, como por ejemplo:

- El envejecimiento (bienvenido) de la población, con sus consecuencias financieras a largo plazo y/o al desarrollo de servicios y de estructuras de atención a personas mayores o muy mayores
- A las evoluciones de las estructuras familiares, lo que conlleva modificaciones en el cálculo y atribución de los derechos de pensión
- A una evolución del mercado de trabajo que se caracteriza por varias cosas: 1) salidas del mercado de trabajo precoces, anteriores a la edad de jubilación, y ello desde antes de la crisis; 2) entradas en el mercado de trabajo más tardías; 3) mayor precariedad en el trabajo y mayor porcentaje de trabajadores pobres
- La presión que se ejerce sobre los sistemas de pensiones públicas para otorgar mayor espacio a los sistemas privados de pensión que dependen, esencialmente, de los mercados financieros, en detrimento de los regímenes públicos fundados sobre la solidaridad inter e intra generacional
- La crisis económica y financiera

⁸² Comité Ejecutivo de la Confederación Europea de Sindicatos, 13 y 14/10/2010. Respuesta de la CES al Libro Verde de la CE.

Desafíos que no agotan todos los que afectan a los sistemas de pensiones, como ya hemos tenido la oportunidad de señalar al comienzo del capítulo tercero.

Además, el texto del Libro Verde realiza una serie de proposiciones. Recalca el impacto sobre el ratio de dependencia demográfica, de las diferentes edades medias de jubilación deseables (67 y 70 años) y advierte que una negativa conjunción de reducción de las prestaciones y de aumento de las cotizaciones, sería inevitable, si la fuerte progresión de los ratios de dependencia demográfica, no se acompañan de medidas tendentes a prolongar la duración de la vida laboral. La introducción de un sistema de ajuste automático para retrasar la edad de acceso a las prestaciones de jubilación, vinculándolo a la progresión futura de la esperanza de vida, se presenta como una “solución que ofrecería excelentes perspectivas para mejorar la viabilidad de los sistemas de pensiones”.⁸³

Merece la pena señalar, de pasada, que una enmienda del bloque de derechas del Parlamento Europeo que intentaba introducir en el Informe de esta institución de febrero de 2011 este automatismo entre esperanza de vida y edad de jubilación fue rechazada por la mayoría del Parlamento Europeo. También el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo valora estos mecanismos como “peligrosos para el conjunto de la sociedad” y, por lo tanto, los rechaza.⁸⁴

Continuando con el contenido del Libro Verde, en el mismo se indica también, que la mayor responsabilidad individual que se deriva de las reformas más recientes de los sistemas de pensiones, implica que la adecuación futura de las pensiones reposará sobre las oportunidades del mercado de trabajo y sobre los rendimientos provenientes de los sistemas financieros (el subrayado es mío). El libro Verde se focaliza, igualmente, sobre los resultados de los fondos de pensiones y sobre la necesidad de una regulación más eficaz y de una mejor gobernanza, a fin de reducir los costes de los riesgos para los asegurados.

⁸³ *La politique des retraites depuis la crise: évolutions européennes et réformes nationales.* Marina Angelaki et David Natali. Bilan Social de l’Union européenne. 2010. OSE/ETUI

⁸⁴ Dictamen del CESE SOC/386. “Libro Verde- En pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros”. Ponente: Petra Sorin Dandea.

Distintas instituciones y organizaciones, han dado respuesta al Libro Verde de la Comisión. Entre ellas, la Confederación Europea de Sindicatos. En resolución aprobada por su Comité Ejecutivo del 13 y 14 de octubre de este año, resume las posiciones del movimiento sindical europeo respecto a esta generación de las reformas de los sistemas de pensiones provocadas/impuestas por la crisis, como condición para la estabilización de las cuentas públicas.

La CES niega, en primer lugar, que, contrariamente a lo que afirma la Comisión Europea, ese sea un debate puramente “técnico” ya que las decisiones que plantea son eminentemente “políticas”. Y añade, como consideración también previa, algo que conviene recordar: de acuerdo con los Tratados actuales (art.153 del TFUE), la UE no tiene ninguna competencia sobre los temas de Seguridad Social y, por lo tanto, sobre los sistemas nacionales de pensiones. Un oportuno recordatorio, cuando subrepticamente se da a entender, que tales reformas son una exigencia comunitaria y muchos de los responsables de las instituciones europeas no tienen empacho – desde Comisarios hasta integrantes del Banco Central Europeo – en hacer declaraciones abogando, cuando no exigiendo en los últimos meses, incluso mediante cartas/ukases enviados a determinados Jefes de Gobierno, que se lleven a cabo

La resolución de la Confederación sindical europea incide, además, en tres cuestiones centrales. En primer lugar, considera que se sobreestima la ratio de dependencia demográfica y, en cambio, se subestima la ratio de dependencia económica. El determinante, en sistemas de reparto, como los imperantes muy mayoritariamente en la UE, es el de la dependencia económica. Lo esencial es el número de personas con empleo que son quienes financian el sistema, el aumento de la productividad y de la riqueza producida. La prioridad, por lo tanto, tendría que consistir en aumentar la tasa de empleo y la calidad del mismo. Sin una política de empleo para todas las edades, retrasar la edad de jubilación, de forma legal e indiscriminada, no tiene ningún sentido.

También el referido Dictamen del CESE señala que “las propuestas que presenta la Comisión en su Libro Verde, que se basan esencialmente en la

cuestión demográfica y en previsiones a 50 años, no tienen en cuenta que la crisis afecta más que la demografía a los sistemas de pensiones, por falta de empleo y de inversión”

La razón más evidente, es que muchísimos trabajadores no tienen posibilidad de llegar actualmente, a la edad legal de jubilación, debido a que las empresas utilizan a los trabajadores mayores como variable de ajuste. La misma Comisión reconoce que “menos del 50% de los ciudadanos siguen trabajando a la edad de 60 años”. Pretender retrasar la edad legal para acceder a la pensión es, en el contexto actual, simplemente desplazar el problema sin darle solución, es decir, transferir el problema financiero de las pensiones al problema financiero del paro y al incremento de los pensionistas pobres. No basta con decretar que hay que trabajar más años, es necesario que haya trabajo para poder hacerlo. Por otro lado, debido a los diferentes tipos de trabajo, los trabajadores no tienen la misma salud ni la misma esperanza de vida al llegar a la edad de jubilación. Por ello, la CES considera que el esfuerzo hay que orientarlo a hacer coincidir la edad efectiva de jubilación con la edad legal y rechaza totalmente toda medida automática de aumento de la edad legal de jubilación

Contrariamente a la ratio de dependencia demográfica, la ratio de dependencia económica no refleja solamente la relación matemática entre los diferentes tipos de edades, sino la relación entre las personas dependientes desde el punto de vista económico (beneficiarios de transferencias) y las personas activas. Normalmente esa ratio suele establecerse mediante la relación pensionistas/cotizantes. Pero otros la determinan relacionando pensionistas+parados/personas activas.⁸⁵

Según las estadísticas de Eurostat relativas al mercado de trabajo, 214 millones de personas están contabilizadas como activas en la UE, lo que representa una tasa de empleo del 64,9%. Por el contrario, 120 millones de personas en edad de trabajar son económicamente inactivas.

⁸⁵ ETUI Policy Brief. N° 4/2011. Ratios de Dépendance et évolution démographique: le marché du travail comme élément clé. Josef Wös et Erich Türk

Estas cifras muestran por sí solas, que el número de personas pertenecientes a un grupo de edad determinada, no es suficiente para sacar conclusiones sobre las repercusiones económicas. Por otra parte, de tales cifras se desprende con nitidez, que la UE dispone de un importante margen de maniobra para incrementar la tasa de empleo y, por lo tanto, compensar el aumento de la ratio de dependencia económica, en el curso de los próximos decenios.

La evolución de la ratio de dependencia económica está determinada, en gran medida, por la tasa de empleo y la de paro. Si se la compara con la ratio de dependencia demográfica, la cual sólo puede ser influenciada por una modificación de los límites de edad, el número de variables que tienen un impacto sobre la evolución de la ratio de dependencia económica, es mucho más elevada: reducción de la tasa de paro, integración más rápida de los jóvenes en el mercado de trabajo, incremento de la tasa de participación de las mujeres en el mercado de trabajo, reducción de las prejubilaciones, prevención de las jubilaciones anticipadas por razones médicas, por la vía de una mejor prevención de la salud, mejor integración de las personas mayores en el mercado de trabajo, a fin de aumentar la edad efectiva de jubilación, etc.

En segundo lugar, los sindicatos europeos niegan el apriorístico postulado de la Comisión Europea, que consiste en aceptar que las pensiones públicas deberán inexorablemente reducir su cuantía en el futuro. Tal recorte no es ninguna fatalidad, señala la CES, a condición de que la prioridad se oriente a:

- **El desarrollo del empleo, de la calidad del mismo y del aumento de los salarios.** Sobre la base del empleo precario, caracterizado por contratos temporales, empleos a tiempo parcial no elegidos, intermitentes, becarios mal pagados, empleos incluidos en el umbral de pobreza – que afectan especialmente a las mujeres y a los jóvenes – no se pueden construir pensiones adecuadas, viables y seguras. Un trabajador pobre será, inevitablemente, un pensionista pobre.

- **Invertir en servicios sociales de calidad.** También en este tema, el único enfoque de los Gobiernos es el del coste. Cuando, en realidad, la dependencia y la atención a la infancia, representan oportunidad de empleo cualificados, que contribuyen a la financiación de la protección social y al desarrollo económico. Además, facilitan la conciliación de la vida laboral y familiar, la continuidad de la mujer en el empleo, carreras de pensión equivalentes entre hombres y mujeres y sostenimiento financiero de la protección social y de las pensiones.

- **Garantizar y mejorar la financiación de los sistemas de protección social.** Invertir en la protección social no es sólo un gasto, es también “una inversión productiva”. Los estabilizadores automáticos han sido un factor clave para hacer frente a la crisis en el primer momento. Lo que se invierte en salud, en dependencia, en pensiones, en conciliación, en permanencia de los trabajadores en carreras completas, en la infancia, son factores esenciales del desarrollo económico del futuro. La CES rechaza totalmente el nuevo enfoque sobre las pensiones: ahora ya las pensiones, no es que dependan de las finanzas públicas, sino que se pretende que su evolución esté condicionada al saneamiento de las cuentas públicas. Para ello es necesario reformar los sistemas fiscales, abordar un reparto más justo de la riqueza y acabar con las exoneraciones fiscales en favor de las pensiones privadas.

- **Apostar por el reforzamiento de los sistemas públicos de pensiones.** Lo que implica señalar los riesgos de los sistemas complementarios privados, basados en la rentabilidad de las inversiones financieras, poner coto a la fagocitación que tales fondos realizan sobre los sistemas públicos, endurecer las reglas de solvencia hacia los mismos, privilegiar, en todo caso, los fondos colectivos basados en la negociación y la gestión paritaria entre empresarios y trabajadores.

En fin, la CES insiste en tener en cuenta la experiencia, para someter cualquier proyecto de reforma de los sistemas de pensiones, a una serie de reglas fundamentales:

- Las reformas deben de basarse en diagnósticos y datos compartidos. Lo que implica intercambio, diálogo y concertación.
- Deben implicar a todas las partes afectadas. No pueden ser, por tanto, obra exclusivamente de los políticos, sino que deben incluir en la decisión a otras organizaciones representativas de la sociedad, especialmente a los sindicatos de trabajadores, ya que la financiación de las pensiones es, en su inmensa mayor parte, salario diferido.
- Deben ser justas y equitativas y afectar a todos, no solamente a una categoría de personas.
- Deben inscribirse en un proyecto de largo plazo, lo que es una condición esencial para su aceptabilidad social.
- Tales reformas deben ser objeto y estar sometidas a evaluaciones periódicas. También en este caso, su pertinencia, su utilidad o no, su mantenimiento o no, debería contar con el más amplio consenso.
- Finalmente, las reformas de las pensiones deberían inexorablemente tener en cuenta la diversidad de empleos y de carreras profesionales, existentes en el actual mundo del trabajo.

4. CONCLUSIONES

1.- El futuro de los sistemas de pensiones de reparto están sujetos a desafíos de distinta índole: tasas de ocupación y desempleo y precariedad de empleo, cambios demográficos y en la estructura de las familias, las secuelas de la crisis financiera y económica...Pero no es el menor de ellos, la presión para agrandar el espacio de la provisión privada de pensiones, mediante el previo recorte de los sistemas públicos.

Desde la privatización del sistema chileno de pensiones, más de treinta países han privatizado, total o parcialmente, sus sistemas públicos. Y otros han recortado sus sistemas públicos y dado mayor entrada a los fondos privados. Esa tendencia ha sufrido una paralización durante la actual crisis, tanto por razones presupuestarias de los Estados, como por el descrédito de los sistemas privados, que se han demostrado mucho más vulnerables que los públicos ante la crisis, y que, al depender de la evolución de los valores financieros, han perdido en pocos años gran parte de su valor, o bien, su rentabilidad ha sido a lo largo del tiempo muy escasa.

2.- Es necesario distinguir claramente entre la “ratio de dependencia demográfica” y la “ratio de dependencia económica”. Para los sistemas fundados en una financiación de reparto (*Pay-As-You-Go*), únicamente la ratio “económica” es determinante, es decir, el número de personas que están trabajando y que, por lo tanto, los financian. Pero también el aumento de la productividad y de la riqueza producida, así como la calidad del empleo y de los salarios. Lo que implica dar, en esta cuestión, prioridad a la batalla a favor de “más y mejores empleos” y sobre el aumento de la tasa de empleo.

3.- En este sentido, fomentar el acceso, la permanencia y la continuidad de las mujeres en el trabajo, así como reducir el grado de discriminación, sería un factor importantísimo para acercar la cuantía de las pensiones de ambos sexos y para aumentar la financiación del sistema. También podría y debería articularse una política, que eliminara los obstáculos que dificultan que las familias tengan los hijos que deseen, para que a tenor de lo que hacen otros países europeos, como Francia o los países nórdicos, aumente nuestra tasa de natalidad. O el desarrollo de una política de inmigración coherente y a largo plazo.

4.- Los pronósticos sobre la evolución de los parámetros que inciden sobre el futuro de las pensiones, deben de analizarse y controlarse de forma regular, a fin de permitir que los sistemas de pensiones se adapten adecuada y oportunamente a las nuevas condiciones. No obstante, estos pronósticos, incluidos los relativos al gasto público futuro en pensiones, deben examinarse y utilizarse

con cuidado, ya que pueden incluir muchas hipótesis que resultan difíciles de predecir a largo plazo (los pronósticos para 2010 realizados en 2000 por OCDE, Eurostat y Naciones Unidas, no se correspondieron con los acontecimientos reales, como señala el Dictamen del CESE sobre el Libro Verde). Además, en el futuro, el aumento de la longevidad puede verse influenciado por cambios en las condiciones de vida y de trabajo, como demuestran algunos estudios que se han hecho sobre las consecuencias de la crisis.

5.- La propuesta de vincular la edad de jubilación a la esperanza de vida, ha sido rechazada tanto por el Comité Económico y Social Europeo como por el Parlamento Europeo. La cláusula de sostenibilidad establecida en la reforma de pensiones realizada en España, aunque es más abierta y contempla más criterios, puede ser en el futuro un serio obstáculo, para abordar la adecuación del sistema por cualquier otra vía que no sea la de aumentar la edad de jubilación, aumentar el período de cálculo o modificar el sistema de revalorización de las pensiones.

6.- Para que las pensiones sean adecuadas, viables y seguras, es necesario adaptar los medios de financiación actuales, por ejemplo, aumentando la cotizaciones máximas a la vez que las pensiones máximas; o llevando a efecto, desde ya, la plena separación de fuentes de financiación que fue acordada y buscar nuevas fuentes de financiación, a fin de garantizar el equilibrio intergeneracional. Invertir en la protección social no es sólo un gasto, es también ~~una~~ inversión productiva”. Los estabilizadores automáticos, han sido un factor clave para hacer frente a la crisis en el primer momento. Lo que se invierte en salud, en dependencia, en pensiones, en conciliación, en permanencia de los trabajadores – particularmente de las trabajadoras- en carreras completas, en la infancia, son factores esenciales del desarrollo económico del futuro.

Por ello, es totalmente rechazable el nuevo enfoque sobre las pensiones, que emana de las directrices europeas. Ya no sólo es necesario el crecimiento económico y del empleo para el sostén de las pensiones públicas, sino que se pretende que su evolución esté subordinada al saneamiento de las cuentas públicas.

Por el contrario, para asegurar sistemas de pensiones adecuados, viables y seguros es necesario reformar los sistemas fiscales, mejorar la cantidad y calidad del empleo, abordar un reparto más justo de la riqueza y acabar con los beneficios fiscales en favor de las pensiones privadas, en especial las de carácter individual.

7.- Las pensiones no son, como se afirma en el Libro Verde, una “recompensa”, sino un salario diferido. Los pensionistas constituyen una categoría socio económica muy importante y no deberían ser considerados como una carga, ni sus pensiones estar al albur de las evoluciones coyunturales de las cuentas públicas. Los pensionistas son un colectivo, también económicamente, clave, que representa aproximadamente el 25% de la población de la UE y cuyos gastos alimentan de forma muy significativa, la demanda global y la actividad económica.

Respuestas paramétricas y cambios sistémicos

Sofía Olarte Encabo

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Granada

I. LA REFORMA DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES. CARACTERIZACIÓN GENERAL, ORIENTACIÓN Y ALTERNATIVAS

1.1 Características generales de las reformas de los sistemas públicos de pensiones.

En este epígrafe no se hace un análisis propiamente dicho de las distintas reformas introducidas en el sistema público de pensiones en los últimos veintiséis años (1985-2006), sino que se pretende reflexionar sobre las características de las reformas más importantes desde una perspectiva global, ya que ésta es la más oportuna, instrumentalmente, al objeto de identificar cambios paramétricos y sistémicos. Concretamente se reflexiona sobre los siguientes aspectos o características de las sucesivas e ininterrumpidas reformas: programadas/improvisadas, nacionales/internacionales, endógenas/exógenas, de maduración/adaptativas, lógica político-ideológica/imperativos económicos, sociales y demográficos, concertadas/impuestas, graduadas/inmediatas, legitimación social/ consenso político/rechazo-movilización, transparentes/opacas, concertación social/unilateralidad.

El nuevo modelo de relaciones laborales instaurado en España por la Constitución de 1978, un modelo democrático y conflictivo basado en la autonomía colectiva y en la libertad sindical, supuso una ruptura radical respecto de la etapa inmediatamente anterior (un modelo autoritario que negaba la autonomía colectiva y el conflicto), sobre todo, en lo que se refiere al sistema de

fuentes del ordenamiento jurídico-laboral, distribución del poder y gestión del conflicto capital/trabajo –ya que en el ámbito de la relación individual de trabajo se puede decir que hubo una menor discontinuidad-. En contraste, la Constitución no comportó ni exigió cambios inmediatos ni drásticos en el ámbito de la Seguridad Social, más allá de una garantía institucional, puesto que, o no habría modelo constitucional de Seguridad Social cerrado, o éste sería un modelo abierto –según las distintas posiciones doctrinales más o menos encontradas o matizadas-, aunque tendencialmente universalista (protección de todos los ciudadanos en situación de necesidad).

El cambio constitucional en principio no comportaba la imposición de un cambio de modelo –como sí sucedió en las relaciones laborales- respecto al Sistema de Seguridad Social tal cual quedó conformado en la Ley de Bases de Seguridad Social de 1963 y Ley de Seguridad Social de 1966 (puesto que lo que el texto constitucional ordena a los poderes públicos es que “mantengan” dicho régimen), más allá de la expansión de su ámbito subjetivo (universalización tendencial) consagrada en el artículo 41 CE. Sin embargo, ello no ha impedido que ya desde mediados de los años ochenta se iniciara un constante e incesante proceso de reformas de dicho Sistema. Un proceso que, lejos de ser improvisado, responde ya desde sus inicios a una misma lógica: la racionalización del sistema de pensiones –entendida como contención del gasto-, y en el que siempre han estado presentes informes técnicos, económicos y actuariales, las más de las veces, procedentes de organismos internacionales y/o entidades financieras como la Unión Europea, el Banco Mundial o la OCDE, que alertaban de las dificultades financieras del sistema de pensiones para afrontar los cambios demográficos (envejecimiento de la población), sociales (cambios de estructuras familiares) , la crisis económica y fiscal o las exigencia de competitividad en un contexto de globalización. Obviando, paradójicamente, las más de las veces el impacto sobre los sistemas de pensiones de los cambios en el mercado de trabajo y la crisis del empleo.

Documentos que, analizados a lo largo del tiempo, y de forma paralela a los cambios normativos sucesivamente introducidos, ponen de manifiesto que, lejos de hallarnos ante un conjunto de modificaciones sucesivas aisladas, excepcionales, asistemáticas, descoordinadas e improvisadas, estamos en realidad ante una reforma, ciertamente diluida o dosificada en episodios, programada, con objetivos claros, eso sí, progresivos y dosificados convenientemente para propiciar su aceptación-legitimación social-. Una reforma programada y articulada a base de constantes cambios normativos de “racionalización”, “consolidación”, “ajuste”, “modernización”, de reorganización-deconstrucción que afectan no solo a los sistemas de Seguridad Social, sino más ampliamente al modelo de Estado Social y que se iniciaron –es importante destacarlo- antes de la actual crisis económica, ya que se trata de una línea iniciada en los años ochenta del siglo pasado, mucho antes de que se pudiera imaginar una gran crisis económica mundial de esta dimensión, lo que excluye que estemos ahora ante una reforma aislada, improvisada y circunstancial. La Ley 27/2011 es solo un eslabón más, el último de una cadena de reformas perfectamente programada y con una orientación constrictiva del Sistema de Seguridad Social completamente autónoma o independiente de la crisis económica⁸⁶ que puede datarse en el año 1985.

Una reforma, además, impulsada y, hasta cierto punto, impuesta, desde foros internacionales, y ello, no sólo en nuestro país, sino con carácter general en los países desarrollados, tal y como pone de manifiesto el análisis comparado e internacional. Y es que si algún impacto está teniendo la globalización económica en los sistemas de Seguridad Social –enmarcado en la más amplia transformación de los sistemas jurídicos y de distribución del poder político, que merma el de los Estados en favor del poder de “los mercados”- es claro, que la misma ha minado la tradicional función de las pensiones como rentas de sustitución, en el más amplio contexto del retroceso-desmantelamiento del modelo de Estado social.

⁸⁶ Para un análisis de la incidencia de la crisis económica iniciada en 2007, vid. el monográfico de la RISS, nº 63, 2010,

Todo ello, con el sesgo ideológico que supone afirmar un determinismo económico-financiero y la ausencia de alternativas viables, cuando en realidad se trata de opciones políticas sobre distribución de la riqueza. Empeño en presentar las reformas como una suerte de determinismo científico económico-actuarial, cuya función ideológica es, no sólo hacer indiscutible lo que, en realidad, es discutible, sino la consecución de su aceptación y legitimación social como algo inevitable, instrumentalizando a tal fin el más clásico de los instrumentos de dominación social: el miedo, que se puede resumir con la máxima: “más vale menos Seguridad Social que cero Seguridad Social”, de forma claramente paralela con la máxima “más vale empleo precario que cero empleo”.

Hasta el momento, la articulación de las reformas, a través de una técnica normativa que ha combinado el gradualismo, con el consenso político y la concertación social –esta última más discontinua de lo que se suele reconocer y con saltos cualitativos entre lo pactado y la norma efectivamente adoptada-, ha hecho que la contracción del sistema de pensiones de la Seguridad Social no haya tenido una contestación social lo suficientemente relevante como para replantear los términos de la cuestión. Y en ese sentido ha sido una estrategia exitosa para los detractores de la técnica más acabada de solidaridad social, sin embargo, la concurrencia de la crisis económica –y subsiguientemente de empleo/desempleo-, las duras políticas de contención del déficit público, con recortes sociales que afectan a amplias capas sociales, en un contexto de desempleo desconocido, acelerando el ritmo del desmantelamiento, pueden llevar a un cuestionamiento del proceso, ya que una sociedad democrática no puede sustentarse sobre un sistema que olvide la redistribución y solidaridad social y reproduzca o coadyuve a la desigualdad. El diálogo social tiene un “techo máximo” como factor de legitimación social, ya que solo puede hacer aceptables ciertos recortes racionalizadores, en la medida en que ello suponga una solución de compromiso entre las propuestas de restricción de la intensidad protectora del Sistema público sobre la base de su mantenimiento (manteniendo su tradicional función sustitutiva de rentas) y las opciones privatizadoras-asistencialistas (en que pasaría a ser la

última red de seguridad o muro de contención de la pobreza absoluta), al menos, en un momento en que la lógica expansiva propia del Estado del bienestar no parece ahora viable.

Los objetivos básicos o ideas-fuerza del proceso de reforma –de clara inspiración liberal- se pueden resumir en dos:

Primero: progresiva universalización de la Seguridad Social y paralela asistencialización de la misma (fenómenos que no tendrían por qué ir necesariamente unidos, siendo el derecho universal a la protección de la salud en nuestro país un claro ejemplo de ello, teniendo en cuenta la calidad e intensidad protectora del Sistema Nacional de Salud). Esta línea se ha instrumentalizado tanto a través de la implantación de las prestaciones no contributivas, como por la introducción de criterios asistenciales en los niveles contributivo-profesionales y el endurecimiento en el acceso a este nivel contributivo (elevación de los requisitos exigidos), con un impacto expulsivo por abajo, es decir, hacia los niveles asistenciales y la asistencia social (por abajo), que afecta a los grupos o colectivos incluidos en los mercados secundarios o precarios de empleo, cuyo efecto es un progresivo adelgazamiento de la Seguridad Social contributiva, que es la que asegura un efecto de sustitución, fenómeno que no ha hecho más que comenzar y cuya dimensión empezará a percibirse como preocupante previsiblemente en menos de una década.

Segundo: la privatización de espacios propios de los sistemas públicos de pensiones, a través del fomento de las fórmulas de previsión privada complementaria o suplementaria externa, consistentes fundamentalmente en incentivos fiscales (efecto expulsivo hacia arriba que opera respecto de los grupos de renta más altos, situados en los mercados de trabajo primarios, incidiendo, por arriba, en el mencionado adelgazamiento). Un sistema de incentivos fiscales, que, aunque se ha modulado en cuanto a intensidad, sigue sin diferenciar –discriminar- las fórmulas de previsión individuales de los planes de empleo.

En los términos planteados, es difícil aceptar que el origen de la “reforma” –entendida ésta, no sólo o especialmente referida a la Ley 27/2011, sino como la suma de reformas desde 1985- tenga que ver con la maduración del sistema público de pensiones, ya que no se busca un perfeccionamiento de su acción protectora, sino un cambio de rumbo que apunta a su contracción o atrofia. Se trataría, supuestamente, de una crisis adaptativa, que vienen padeciendo los sistemas de Seguridad Social más maduros relacionada con la puesta en cuestión del Estado del Bienestar –la “crisis fiscal del Estado”- y las dificultades de mantener la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones en Europa –crisis financiera- en el actual contexto demográfico.

Sin duda es un fenómeno muy complejo, pero si hay algo claro es que no existen alternativas al modelo clásico, lo que ha determinado que, pese a las propuestas liberales más radicales (desmantelamiento), se apueste, al menos formalmente, por el mantenimiento del mismo (línea reformista), sobre todo, aunque no esté claro hasta qué punto se es consciente de ello, porque aquella opción (el desmantelamiento) no es sostenible, ni por razones de tipo político y social (contestación, deslegitimación), ni por razones de tipo económico (caída de la demanda y mayor coste de la conflictividad social)⁸⁷.

Frente a la opción del desmantelamiento se habría optado pretendidamente por mantener el Sistema y buscar soluciones parciales y adaptativas consistentes en apostar por la “consolidación” de los sistemas (abandonando la lógica expansionista), por su “racionalización” (reducción de costes de las pensiones y, en general de la acción protectora de la Seguridad Social, aunque en los últimos años se emplea el término “sostenibilidad”) y por la “modernización”,

⁸⁷ Son ilustrativos de esta afirmación en los años ochenta y noventa, el *Libro Blanco Delors, de la Comisión Europea*, tomo II, Bruselas, 1993 y el Informe del Consejo de Europa “*La Seguridad Social en una sociedad cambiante*”, 1989. Con posterioridad, la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social de Bruselas (–Promover las normas fundamentales del trabajo y mejorar la gobernanza social en el contexto de la mundialización, de 18 de julio de 2001. Y en el ámbito nacional, este es el diagnóstico que se desprende el diagnóstico previo al Pacto de Toledo de 1995, su reformulación de 2003 y su revisión de 2011.

pretendidamente para adaptar la Seguridad Social a las nuevas estructuras demográficas y familiares. Para lograr la aceptación social se han utilizado argumentos pretendidamente científicos entendidos como irrefutables, difundiendo en la sociedad la desconfianza en el sistema, sin medir el impacto que ello puede tener a medio y largo plazo sobre el mismo, ya que, en la medida en que son sistemas de reparto, por tanto, basados en un complejo sistema de solidaridad intergeneracional, interprofesional e interterritorial que requieren como condición de su propia existencia la plena confianza social.

Finalmente, otra de las características de la reforma de los sistemas de pensiones destacable ha sido su origen paccionado, tanto en el plano político como en el social –y este es un rasgo que suele destacarse mucho en los distintos análisis científicos sobre el tema-. En el caso de España, a través de lo que se conoce como Pacto de Toledo de 1995 y sus revisiones y reformulaciones de 2003 y 2011 y a través de Acuerdos entre el Gobierno y los interlocutores sociales como los de 1996, 2001, la Declaración para el diálogo social de 2004 y el Acuerdo Social y Económico de 2011, en los que el Gobierno asume el compromiso político de trasladar al ordenamiento jurídico las medidas previamente acordadas con los sindicatos más representativos y con las asociaciones empresariales con mayor representatividad. Puede decirse que el diálogo social ha sido en nuestro país el procedimiento preferentemente adoptado para acometer dichas reformas, partiendo siempre de las Recomendaciones del Pacto de Toledo, ya que la concertación en la materia se ha desarrollado de forma paralela al mismo. No obstante, se obvia que hay importantes períodos de ruptura en los que las reformas se han adoptado en contra del criterio de los sindicatos más representativos –o, al menos de uno de ellos-, adoptando éstos medidas de movilización social de desiguales resultados⁸⁸.

⁸⁸ Un caso emblemático fue la reforma del subsidio agrario realizada en 2002, vid. OLARTE ENCABO, DÍAZ ARZNARTE, ORZA LINARES y SÁNCHEZ ARANDA, *La movilización como instrumento sindical para el cambio*, Ed. Fudepa, Sevilla, 2010, pg. 137 y ss.

Es una constante en los Acuerdos sociales en materia de Seguridad Social el llamamiento a la búsqueda de un sistema de protección más solidario y eficiente, que garantice los niveles de cobertura, a la vez que se insiste en el equilibrio financiero y la compatibilidad de la Seguridad Social con la creación de empleo y la productividad de la economía. Es decir, los Acuerdos se enmarcan en una orientación *racionalizadora*, que pretende conciliar el nivel de protección con la viabilidad económico-financiera (equilibrio financiero y sostenibilidad), sin alterar el modelo de financiación (incluso, aunque modestamente, introduciendo nuevas vías de ingreso). Sin embargo, globalmente consideradas, las distintas reformas han incidido en una disminución de la intensidad protectora del bloque contributivo, fundamentalmente por su efecto expulsivo hacia lo asistencial o el mercado privado de previsión, al introducir incrementos del esfuerzo contributivo y endurecer las condiciones de acceso a las pensiones, aunque no en todos los casos se trate de medidas regresivas o faltas de razonabilidad.

**1.2 Identificación de las tendencias generales
(asistencialización, universalización, contributividad, hibridación,
privatización, tasa de reemplazo/umbral de pobreza,
expansión/retracción)**

Ante el discurso sobre la crisis de la Seguridad Social, en un momento de encrucijada en el que las alternativas se resisten a emerger, es importante clarificar o recordar nociones conceptuales básicas, pues, a veces parece como si se confundieran técnicas de muy diferente naturaleza y orientación. Por ello, para valorar adecuadamente el estado actual de nuestro sistema, si se mantiene un modelo con meros ajustes o correctivos o se ha abandonado, es necesario partir – precisando- del concepto de instituciones tan distintas como el seguro privado y los seguros sociales, la Seguridad Social y la Asistencia Social y los de Seguridad Social Contributiva y no Contributiva, como último eslabón conceptual que, como veremos, no resulta tan obvio ni tan evidente.

El derecho a una prestación puede derivar jurídicamente de un contrato de seguro privado, de una relación de Seguridad Social como contrapartida del abono de cotizaciones sociales (modelos contributivos), de la carencia de recursos (asistencia social) o de la condición de ciudadano (sistemas universalistas). Lo que hemos conocido como Sistemas de Seguridad Social no son sino una fase cuantitativamente avanzada de su antecedente, los seguros sociales con elementos asistenciales.

Los seguros sociales surgieron como consecuencia de la insuficiencia de las otras técnicas existentes (seguro privado y asistencia social) para hacer frente a los riesgos sociales⁸⁹, considerando tales a aquéllos inherentes a vida social y que aparecen determinados como contingencias protegidas por los sistemas públicos de previsión social o de Seguridad Social⁹⁰. La característica que diferencia los seguros sociales del seguro privado es que en éstos se contribuye no en función de los recursos sino de los riesgos a los que está expuesto el asegurado, mientras que en los seguros sociales se opera una redistribución, en la medida en que los ingresos proceden –y hay cierta correlación– de las rentas percibidas (salarios) y las prestaciones se reconocen en función del riesgo sufrido y, aunque exista una cierta correlación entre cotización y prestación, la misma no se produce en términos de estricta proporcionalidad matemática, ya que es inherente a los mismos el principio de solidaridad (consideración como cotizados de períodos en que no hubo trabajo, pensiones máximas y mínimas o complementos por mínimos), ya que es inherente al concepto de seguro social el arbitrar mecanismos de reparto de la riqueza. De otro lado, con la excepción de la distinción entre riesgos profesionales y riesgos comunes, los seguros sociales no diferencian por tipo de riesgo, mientras que los seguros sociales se basan en una tarificación diferenciada de los riesgos que genera diferencias (a mayor riesgo, mayor prima).

⁸⁹ En este sentido, GONZÁLEZ-POSADA, *Seguros sociales (enfermedad, invalidez, vejez, muerte)*, Imprenta del Asilo de Huérfanos del Sagrado Corazón de Jesús, Madrid, 1926, pg. 22, ALONSO OLEA y TORTUERO PLAZA, *Instituciones de Seguridad Social*, Madrid, 2002, pg. 27 y VENTURI, *I fondamenti scientifici della Sicurezza Sociale*, Milán, 1954, pg. 99, quien incluye, además, el socorro mutuo y el seguro voluntario.

⁹⁰ DURAND, *La política contemporánea de Seguridad Social*, Madrid, 1991, pp. 57-58.

Aunque es incuestionable que los seguros sociales se inspiraron en la lógica del seguro privado como técnica de dispersión y distribución del riesgo en colectividades amplias, se trataba de seguros obligatorios y públicos en los que se admitía a todas las personas incluidas en su ámbito subjetivo tal y como lo definen las normas; y además, se produce un efecto distributivo doble, ya que, por un lado, los riesgos sociales cubiertos son inversamente proporcionales al nivel de ingresos (trabajadores de salarios inferiores con mayor propensión al desempleo o incapacidad, bajos ingresos/altos riesgos) y por otro, porque quienes más contribuyen lo hacen en mayor proporción que las prestaciones que perciben (altos ingresos/bajos riesgos)⁹¹. A partir de estas diferencias sustanciales, el espacio que corresponda al seguro y el que corresponda a la distribución será una opción política, sin duda, pero una opción que conviene explicitar en lugar de desviar la atención hacia el campo matemático financiero.

La obligatoriedad es una característica propia de los seguros sociales y también de la Seguridad Social y a través de ella se garantiza una función redistributiva (solidaridad social) que está ausente en el seguro privado. En efecto, si existiera libre elección, los sujetos con probabilidad de riesgo inferior al nivel de cotización exigido, tenderían a eludir el seguro o a agruparse con quienes tienen un nivel de riesgo similar, lo que se traduciría en un menor coste por un mismo nivel de protección. El carácter voluntario del seguro privado excluye por tanto la solidaridad, pero tampoco ha de confundirse la Seguridad Social con la técnica del mutualismo, ya que éste se basa en la identidad entre los expuestos al riesgo y los sujetos que se reparten las consecuencias dañosas, mientras que la Seguridad Social desborda dichos límites⁹², articulando un vínculo entre todos los

⁹¹ En este sentido PERSIANI, descarta la identidad entre el seguro privado y los seguros sociales (Seguridad Social), ya que en aquél, la eliminación de la situación de necesidad se basa en un contrato sinalagmático o de prestaciones recíprocas, mientras que éstos tienen por objeto la satisfacción de las necesidades con independencia del daño sufrido por el evento dañoso y a través de un servicio público. PERSIANI, M.: *Diritto de la Previdenza Sociale*, Cedam, Padova, 1995.

⁹² Siguiendo las reflexiones de Persiani sobre la solidaridad, es claro que la asistencia se ejerce respecto de otros, mientras que el seguro se proyecta sobre hipotéticos dobles o réplicas de individuos; la solidaridad no establece diferencias entre categorías de población, de modo que las partes solo existen en relación con el todo, de forma que la previsión social (Seguridad Social),

miembros de la sociedad, en un marco nacional, ya que compete al Estado asegurar el acceso a bienes y servicios de todos los ciudadanos. Y en este sentido, se puede afirmar sin exceso alguno que la Seguridad Social tal y como se ha conocido es la fórmula más perfecta de solidaridad social hasta ahora ensayada.

La financiación de los seguros sociales, primero, y de la Seguridad Social después, no procede únicamente de las cotizaciones de empresarios y trabajadores, sino que se completan con aportaciones públicas provenientes del sistema impositivo general. Además, la protección del sistema de Seguridad Social no puede reconducirse a la noción de riesgo en la medida en que muchas de las contingencias protegidas no constituyen propiamente riesgos sino certezas –o cuasi certezas-, como es el caso de la vejez.

La Seguridad Social constituye una fase cuantitativamente avanzada del seguro social (previsión social) en la medida en que, frente a la cobertura parcial de los riesgos –propia del seguro social-, ésta tiende a comprender todos los riesgos sociales (tendiendo a su unificación y racionalización), pretende la protección de todos los ciudadanos y mejora técnicamente los mecanismos de protección contra los riesgos sociales. Es cierto que la universalización se llevó a cabo históricamente a través de dos modelos: el *beveridgiano* y el continental. El primero reconoce el derecho a la Seguridad Social como un derecho de ciudadanía y pretendía superar el ámbito profesional propio de los seguros sociales, de forma que aquél se desvinculara del trabajo (el Estado proporciona un mínimo uniforme a todos los ciudadanos vía impuestos). El segundo se limita al ámbito laboral-profesional y se condiciona la protección a la pertenencia al sistema y a la cotización previa, que no equivale a contributividad plena (proporcionalidad estricta entre lo cotizado y las prestaciones), ya que combina elementos de solidaridad (incluso en la pensión de jubilación, que por su previsibilidad admite la aplicación de técnicas actuariales), como los toques de cotización, la no consideración de toda la carrera o la consideración como cotizados de períodos

puede ser considerada –como expresión de la solidaridad de toda la colectividad organizada”, PERSIANI, M.: *El sistema jurídico de la previsión social*, Madrid, 1965, pg. 131.

que no lo han sido efectivamente, pero durante los que se han realizado actividades que se tutelan legalmente como el cuidado de hijos o familiares.

De todo lo anterior se desprende que en el triángulo seguro privado/asistencia social/Seguridad Social, es esta última la que está llamada a ser el eje central en el esquema de solidaridad propio de un Estado Social y Democrático de Derecho.

El rasgo fundamental de las propuestas de Beveridge, desde luego no fue el asistencialismo – protección social para los pobres-, sino que pretendía ser una alternativa a los seguros sociales –limitados a los trabajadores-. Es decir, que el pilar básico de dicho modelo estaría en la universalidad de las prestaciones que serían uniformes, de subsistencia y no condicionadas a la demostración de situación de necesidad (su horizonte sería la plena ciudadanía social de todos, no la contención de la pobreza). Sin embargo, su puesta en práctica ha derivado en un modelo de un efecto redistributivo inferior al que se fue alcanzando en los modelos continentales, fundamentalmente por la “huida” generalizada hacia la asistencia social y la previsión privada motivada en la insuficiencia de la cuantía de las pensiones de Seguridad Social⁹³. De hecho, este modelo contaba con que la insuficiencia de la cuantía se complementarían con seguros complementarios privados, ya individuales, ya de empresa y la traslación a la realidad de dichas propuestas fue muy limitada y produjo conflictos sociales y políticos, ya que los trabajadores industriales se veían menos beneficiados que otras capas sociales, en muchos casos, menos necesitadas, de modo que el dilema se planteaba en términos de condicionar las pensiones a la carencia de ingresos para la distribución de los recursos limitados de la Seguridad Social –de alto coste social por su efecto estigmatizante-, o bien en generalizar su percepción como derecho de ciudadanía –lo que implicaba, en muchos casos, reconocerla a personas que ya

⁹³ Cfr. MONEREO PÉREZ, quien alude a una obstaculización del proyecto Beveridge “por los intereses creados privados”, en “El derecho a la Seguridad Social”, en AA.VV. (dir. Monereo, Molina, Moreno), *Comentario a la Constitución socioeconómica de España*, Comares Granada, 2002, p. 1455.

contaban con pensiones complementarias, con un efecto claro de incremento de las desigualdades-.

En Europa han seguido, al menos en lo básico, el modelo de Beveridge los países escandinavos, el Reino Unido y Holanda, en los que la pensión consiste en una cantidad fija a tanto alzado en función de la duración de la cotización o la residencia, con financiación mediante impuestos –financiación fiscalizada-. En algún caso como el Reino Unido la cuantía es tan ínfima que se complementan con prestaciones de empresa y sector basadas en el ahorro forzoso de los trabajadores. Esta vía de financiación se muestra insuficiente en el marco de sistemas fiscales cada vez más regresivos, basados en la imposición sobre el trabajo y la fiscalidad favorable a las rentas de capital –además, con tasas elevadas de fraude-⁹⁴. No obstante, las prestaciones –fiscalizadas” –financiadas por vía impositiva- se relacionan con pensiones de baja cuantía tanto en los modelos beveridgianos como continentales. En definitiva, se plantea el riesgo de una vuelta a la asistencia pública –caridad pública- .

Los sistemas continentales basan la protección social en el salario y la cotización –sociedad salarial- y las prestaciones tienen cuantías más elevadas lo que, al menos en teoría, haría innecesario el ahorro privado y la financiación fiscal. Sus efectos son redistributivos en la medida que las rentas del trabajo más altas obtienen pensiones, en términos actuariales, con resultados semejantes a los que obtendrían en la previsión privada, mientras que las más bajas obtendrían prestaciones por encima del nivel de subsistencia. Es claro que estos modelos reconocen prestaciones sobre la base de una actividad profesional previa, por ello requieren de mercados de trabajo altamente eficientes que garanticen el pleno

⁹⁴ En el caso de España los análisis apuntan a una muy alta tasa de pérdida de progresividad, fundamentalmente por las reformas que han incidido en una reducción de la recaudación del IRPF que ha beneficiado a las rentas más altas a través de la reducción de los tipos marginales más elevados, la tributación más baja de las plusvalías, el tratamiento fiscal de los fondos de pensiones y dividendos. Y, además, de forma simultánea un aumento importante de la presión fiscal a través de impuestos indirectos. Y es claro que a menor recaudación fiscal mayor reducción de gasto público social. Cfr. TORRES LÓPEZ, J., –Demagogia fiscal” en *Temas para el debate*, nº 91, 2002.

empleo y un empleo de calidad (estabilidad en el empleo o empleos y salarios suficientes). Y este, más que la cuestión demográfica, es el problema de fondo de la viabilidad de los sistemas de pensiones continentales hoy, haciendo muy difícil mantener a base de cotizaciones prestaciones sociales dignas con las actuales tasas de desempleo y precariedad laboral.

Indudablemente la universalización subjetiva es un objetivo de cualquier modelo de Seguridad Social, sin embargo, ya hemos visto que la opción Beveridgiana propone un camino, que en la práctica se traduce en mínimos uniformes en el umbral de pobreza, mientras que los continentales alcanzarían el mismo objetivo –universalidad- a través del empleo, generando prestaciones diferenciadas (en base al salario y la cotización) pero más elevadas (llegando a conformar rentas de sustitución), sin renunciar a los correctivos –por arriba y por abajo- que impone el principio de solidaridad. Es claro que este segundo modelo genera menor conflicto social y, por tanto, una mayor legitimación social y, además, financieramente hablando, es más seguro en la medida en que implica la garantía de fuentes de financiación relativamente blindadas a las contingencias políticas, mientras que los modelos de financiación fiscal dependen totalmente de éstas. En definitiva, y así lo ha demostrado la evolución comparada, los sistemas de Seguridad Social consistentes en prestaciones mínimas uniformes son inviables y su existencia sólo es posible con el complemento de la asistencia pública –para una mayoría- y de la previsión privada –generalmente para una minoría-⁹⁵. Ello es constatable si se tiene en cuenta la importancia de los fondos de pensiones en los países del Norte de Europa frente a los países del Centro y Sur, en los que con unos niveles más altos de tasa de sustitución, las pensiones públicas han dejado un escaso margen a la previsión privada –capitalización-⁹⁶.

Centrándonos ya en nuestro sistema, cuyos orígenes nos sitúan en un modelo claramente continental (contributivo-profesional), el desarrollo del nivel o

⁹⁵ En este sentido vid. las reflexiones críticas de VIDA SORIA, J., –Qué fue eso de la Seguridad Social?, *Relaciones Laborales*, núm. 22, 2001.

⁹⁶ A estas conclusiones llega el estudio comparado de DE LA FUENTE LAVÍN, M., *Reparto y capitalización. Estudio comparado de sistemas de pensiones*, CES, Madrid, 2007.

rama no contributiva dentro de la Seguridad Social (Ley 26/1990) en España ha tenido un impacto de primera magnitud en la evolución de nuestro modelo de Seguridad Social, que a partir de ese momento tendrá una estructura dual (dos niveles con ámbito subjetivo, prestaciones, requisitos, gestión y financiación diferenciadas). Esto ha llevado a numerosos estudiosos a sostener que a partir de ese momento la Seguridad Social asume dos funciones diferenciadas con instituciones jurídicas distintas, el nivel contributivo asumiría la función tradicional de asegurar rentas de sustitución a los trabajadores que dejan la vida laboral, para lo cual el nivel contributivo se ha de ajustar a la regla de proporcionalidad entre cotización y prestación, lo que en puridad llevaría a la opción por “destopar” las cotizaciones y prestaciones para evitar una huída hacia los Planes y Fondos de Pensiones y otras formas de previsión privada. En otra orientación, el nivel no contributivo proporcionaría prestaciones universales a las personas en situación de necesidad que se financiarían mediante impuestos, asumiendo una función similar a la asistencia social.

Esta forma de entender la estructura de nuestro sistema de Seguridad Social no se comparte, fundamentalmente, porque ello comporta eliminar el factor de solidaridad –el efecto redistributivo- inherente a los modelos de Seguridad Social y equiparar el nivel contributivo a un seguro privado, cuando la solidaridad se ha dado tanto en los modelos beveridgiano-universalistas como en los bismarckiano-profesionales (o continentales)⁹⁷. Los mecanismos redistributivos y de solidaridad son inherentes a los sistemas de Seguridad Social, tanto de los beveridgianos como continentales. De hecho, nuestro modelo de Seguridad Social contaba con importantes mecanismos distributivos como expresión del principio de solidaridad social antes del desarrollo de la rama no contributiva, elementos que sigue manteniendo.

⁹⁷ En este sentido vid. BALDWIN, P., *La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado del Bienestar europeo, 1875-1975*, MTSS, 1992, pp. 34 y 35, donde señala precisamente que la Seguridad Social, a diferencia del seguro privado, distribuye los costes de financiación de los riesgos sociales en función de la capacidad para soportarlos y no sólo según la posibilidad de incurrir en ellos.

En cambio sí es cierto que, globalmente considerado, nuestro sistema está en un momento de tránsito desde un modelo de Seguridad Social profesional a otro más asistencial, acentuándose la presencia de elementos propios de la lógica asistencial (protección de situaciones de necesidad aún sin cotización previa o con cotización insuficiente, previa demostración de situación de necesidad). Pero la expansión de la lógica asistencial –más que universalista- no se ha limitado al nivel contributivo sino que se ha extendido al nivel no contributivo (sobre todo en desempleo y pensiones por muerte y supervivencia), lo cual, siempre que se respete la dualidad de vías de financiación, es inobjetable técnicamente. Sin embargo, si unimos a lo anterior la constante elevación de los requisitos de acceso a las pensiones del nivel contributivo y la modulación de las reglas de cálculo que inciden en una minoración de cuantías, la conclusión ha de ser necesariamente más crítica, ya que, en realidad, se estaría produciendo un desplazamiento hacia una Seguridad Social de mínimos que, además ha abierto espacios, hasta hace no tanto tiempo insospechados, a la previsión social complementaria y privada. Como en la mayor parte de los países, en España se ha evolucionado –desde un modelo contributivo-profesional- hacia un modelo mixto y, aunque ello pueda valorarse positivamente como un avance hacia la universalización, realmente se estaría produciendo una redefinición de la Seguridad Social, que pasaría de asumir la tradicional función de proporcionar rentas de sustitución a los pasivos (mantenimiento del nivel de vida disfrutado durante la situación de activo), a ser un instrumento de lucha contra la pobreza y la exclusión social, lo cual viene avalado por el efecto expulsivo del nivel contributivo de cada vez mayor proporción de trabajadores que está aun en sus comienzos.

1.3 La apuesta por un Sistema público de protección social: ¿Un problema de eficiencia o una cuestión política? (cómo se distribuye la riqueza).

La crisis financiera global desatada en 2007 ha devenido en una profunda crisis económica, especialmente acusada en España en la que las altas tasas de

desempleo, comparativamente hablando, son su factor diferencial más importante. La Unión Europea, la Comisión Europea y el Consejo Europeo, así como las instituciones financieras internacionales han propugnado la más estricta austeridad económica y el recorte del gasto social. El Gobierno español ha adoptado medidas duras sobre salarios, revalorización de las pensiones, retribuciones de los funcionarios públicos, reforma laboral flexibilizadora en junio de 2010, reforma debilitadora de la negociación colectiva sectorial a favor de la empresarial, en junio de 2011 y finalmente le ha tocado el turno a la Seguridad Social a partir de las Recomendaciones del Pacto de Toledo de 25 de enero de 2011 y del Acuerdo sobre Medidas en materia de Seguridad Social firmado entre el Gobierno, UGT, CCOO, CEOE y CEPYME (Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social) que es la reforma más amplia y de mayor calado operada hasta ahora en el sistema público de pensiones – y se anuncia que las reformas no quedarán ahí, ya que el debate se ha abierto a otros campos como la sanidad y el desempleo. Pese a ello, no ha habido cambios significativos de mejora de la situación económica ni de las tasas de desempleo.

La Ley 27/2011 endurece los requisitos de acceso a la pensión de jubilación con carácter general, pero es claro que las reformas introducidas en los requisitos de acceso a la pensión afectarán de forma más intensa a los sectores laborales más desfavorecidos (jóvenes, mujeres, trabajadores temporales), cuya menor capacidad de cotización determinará, junto a la elevación de los requisitos (elevación en dos años de la edad pensionable, ampliación progresiva de 15 a 25 años del período de cómputo y período cotizado exigido, ampliación del número de años para llegar al 100% de la base reguladora, e introducción de escala uniforme), el difícil acceso a las pensiones contributivas y, en su caso, unas cuantías inferiores para el futuro⁹⁸. Incluso se contempla la introducción de la

⁹⁸ Para una valoración crítica global de la última reforma –Ley 27/2011– detenida y fundamentada vid. MONEREO PÉREZ, J.L.: «La política de pensiones tras el Acuerdo Social y Económico de 2011: la fase actual de la construcción de un «nuevo» sistema de pensiones», en

–eláusula de sostenibilidad”, rechazada en el Parlamento Europeo, según la cual las reformas se someten a una revisión quinquenal del sistema, con ajuste de sus parámetros en función de la esperanza de vida a los 67 años, a partir de 2027, por lo que, en realidad, ni siquiera hay garantía de que este –sacrificio” sea –suficiente” para garantizar las pensiones futuras. Coetáneamente, y en un ámbito de decisión puramente de oportunidad política (transacciones con grupos nacionalistas vasco y catalán), se ha imputado como deuda de la Seguridad Social el déficit sanitario, en lugar de ser asumida por el Estado, lo que lleva a despojar a la Seguridad Social de una parte muy importante de su patrimonio, en contra de los compromisos alcanzados en el Pacto de Toledo

Ante estos cambios tan importantes como restrictivos cabe cuestionarse si realmente estamos ante decisiones de eficiencia del sistema para su salvaguarda, que debiéramos acoger como –un sacrificio” de hoy para mantener un Sistema de Seguridad Social que tanto tiempo y esfuerzo ha costado construir, en el futuro. O, bien se trata de una decisión política sobre el modelo de distribución de la riqueza que apunta a su progresivo desmantelamiento.

Para responder a ello, es necesario partir de cuáles son las supuestas deficiencias del Sistema, hasta qué punto hay factores que afectan a su –sostenibilidad” y, en coherencia con ello, qué tipo de reformas sería necesario adoptar. Dado que son muchos los estudios y análisis disponibles sobre sostenibilidad –la mayor parte de ellos extrajurídicos-, aquí se parte de ellos para hacer una valoración sobre si en realidad no estarían planteando un falso problema aprovechando la necesidad de realizar ajustes paramétricos ante los cambios en la estructura demográfica, social y del mercado de trabajo.

Aunque son muchos los factores que estarían generando disfunciones graves en nuestro sistema de pensiones, entendemos, a partir de los estudios existentes que, básicamente, son dos los que desempeñan un papel explicativo estelar: de un lado, el demográfico y, de otro, el económico y financiero.

VV.AA, dir. Monereo Pérez y Maldonado Molina: *La edad de jubilación*, Comares, Granada, 2011, pp. 3 y ss. y en especial, pp. 64 y ss.

En relación al “problema demográfico” (bajas tasas de natalidad, envejecimiento de la población), entiendo que es un falso problema que se ha simplificado excesivamente y que se ha adornado de objetividad científica, encubriendo planteamientos puramente ideológicos, ya que bastaría con la inmigración para compensar nuestra pirámide poblacional. Ciertamente que en los albores de la Seguridad Social a comienzos del siglo XX, la situación era muy distinta a la actual: alta mortalidad infantil y edad media 35 años. Sin embargo, aunque el nivel de reemplazo de nacimientos se situaba entre cinco y seis hijos, mientras que actualmente se sitúa en 2,1 hijos, la mayoría morían sin posibilidad de producir bienes y servicios y de reproducción. En contraste, hoy casi el 100% de los hijos alcanza capacidad de producción y reproducción⁹⁹.

Los rasgos demográficos diferenciales de España son los siguientes:

-La media de fecundidad es más baja que en países de nuestro entorno, desde hace ya tiempo (1,38, frente a 2 hijos en Francia), pero ello es un factor que está relacionado con la tardía emancipación de los jóvenes en nuestro país, fundamentalmente, por problemas de empleo y vivienda y la más tardía incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo con los problemas de ajuste de roles que ello comporta en la familia y que en otros países europeos se ha producido mucho antes, adoptándose mucho antes que en España las medidas destinadas a la conciliación de la vida familiar y laboral.

-La fuerte inmigración en un período relativamente corto (a penas en 10 años, entre 1998 y 2007), más tardía que en los países europeos y, aunque la crisis económica ha frenado la tendencia, muchos de los inmigrantes han permanecido en nuestro país, incluso habiéndose adoptado medidas para favorecer el retorno voluntario.

-España ocupa el segundo país del mundo en esperanza de vida.

⁹⁹ Entre los estudios demográficos, vid. FERNÁNDEZ CORDÓN, J.A., “Demografía y reformas del sistema de pensiones”, en RTMIN-Seguridad Social, N, nº extraordinario, 2011, pp. 39 y ss. Los cambios demográficos están relacionados con cambios sociológicos que imponen la necesidad de modernizar nuestro Sistema, vid. FRADES PERNAS, J., “Cambios sociológicos y modernización del Sistema de Seguridad Social español”, en el mismo número RTMIN, Seguridad Social, 2011, pp. 75 y ss.

Según datos del INE, la población pasó de 39 millones en 1998 a 45 millones en 2008 y se prevé, de un lado, un ligero incremento de la fecundidad (1,75 hijos por mujer) y menor número de inmigrantes (en torno a 70.000 por año), por lo que se estima el mantenimiento de la población en 45 millones a largo plazo. Todo ello tiene como consecuencia previsible un envejecimiento de la población (incluso si se llegara a dos hijos por mujer), que sin embargo no tiene por qué ser considerado algo patológico, sino un cambio que es consecuencia de una modificación del modelo demográfico que se prevé se estabilizará en torno a 2050, momento en que la población mayor representará el 26%, que es la tasa que corresponde a nuestro modelo demográfico y similar a la que tienen países de nuestro entorno. El envejecimiento de la población se mide en función de la ratio de dependencia (cociente resultante de dividir el número de mayores de sesenta y cinco años y total de personas en edad de trabajar). Dicha ratio implica en nuestro caso una relativa escasez de adultos en edad de trabajar, pero ello afectaría a las pensiones sólo transitoriamente y no de forma decisiva, ya que lo relevante es el mantenimiento o incremento del volumen de empleo, incrementando la tasa de empleo, y compensando, si fuera necesario con un incremento de la tasa neta de inmigrantes. Si esto se consiguiera aumentaría la capacidad financiera del sistema de pensiones y la ratio de dependencia mejoraría sensiblemente. Actualmente tenemos una tasa de dependencia de 2,2 no ocupados por un ocupado (entre los dependientes no solo están pensionistas y desempleados sino también los menores), lo que no va a mejorar en los próximos cincuenta años según previsiones del INE.

De lo anterior se desprende que, aunque efectivamente hay cambios demográficos, el problema para un modelo de Seguridad Social predominantemente contributivo es el empleo, el incremento de su demanda. En la medida en que se incremente la tasa de empleo, el desequilibrio demográfico no es decisivamente relevante y puede ajustarse. Por ello el problema reside en la incapacidad del sistema económico para generar empleo (incremento de la demanda) y es evidente que tenemos un margen amplio para que crezca la tasa de

empleo, pues estamos comparativamente muy por debajo de la tasa media europea. En otros términos, el empleo –y empleo de calidad- es la condición indispensable para la sostenibilidad de nuestro sistema de pensiones, superado éste no existe “problema demográfico” como variable determinante, sino opción política. Pero algo es claro, actualmente –según datos de FEDEA- el 8,5% del PIB se dedica a gasto en pensiones –por debajo de la media UE- cuando las personas mayores representan el 17%. Las previsiones futuras andan en torno al 32% de personas mayores, siendo difícilmente aceptable que se mantenga un 8,5% de PIB para el 32% de la población.

Estas consideraciones nos conducen, no a desconocer, sino a situar adecuadamente la cuestión demográfica, como un cambio que puede requerir ajustes, pero como un imperativo de desmantelamiento de los sistemas de Seguridad Social, ya que en la medida en que se incremente el número de personas activas, la tasa empleo o bien se incremente la productividad del trabajo, es posible la sostenibilidad del sistema, desvelando que de lo que se trata, en el fondo, es de un problema económico (crear riqueza) y político (cómo repartir la riqueza).

En segundo lugar, aludíamos a un supuesto “problema económico o financiero” de los Sistemas de Seguridad Social. Conviene cuestionarse desde un primer momento si el “problema” al que se alude es realmente financiero (desequilibrio entre ingresos u gastos que genera un déficit) o, en realidad, se trataría propiamente de un problema económico (falta de recursos). En nuestro país no se discute el sistema de financiación de las pensiones –reparto-, por lo que todo apuntaría a un problema económico que afecta al mercado de trabajo, ya que difícilmente puede funcionar un sistema contributivo –cotizaciones- si hay más oferta que demanda e, individualmente, el reconocimiento de pensiones individualmente también depende de la situación de empleo.

El problema económico actualmente parece residir globalmente en que, al no aumentar el número de personas empleadas, por factores varios, el PIB descenderá normalmente –salvo un excepcional incremento de la productividad

por trabajador-. Sin embargo, el PIB creció en España a una media del 5% anual entre 1955 y 2005, mientras que no hubo incremento de la tasa de empleo, lo que supone que el mismo empleo habría incrementado la productividad (sobre la base de un trasvase desde sectores poco productivos como el campo, a la industria y posteriormente desde ésta a los servicios). Es evidente que ante los cambios demográficos caben dos alternativas, o bien se incrementa la productividad del empleo, o, alternativamente se incrementa la inmigración. Dado que España tiene una tasa de actividad y de empleo inferior a la media comunitaria, aun tenemos un margen en este sentido. Según datos de 2011 los dependientes se descomponen en cuatro grupos: los mayores de 65 años (el 28%), los menores de dieciséis años (26%), los desempleados (17%) y los no activos por otras razones heterogéneas (29%). Ello pone de manifiesto que los ciudadanos mayores no son el problema, ni siquiera los desempleados, ya que sólo éstos dependen de la Seguridad Social (ámbito público), mientras que un total del 55% depende de la familia como estructura de solidaridad privada. En todo caso, las tasas de dependencia se incrementan en períodos de crisis económica, pero conforme la situación se normaliza las tasas de dependencia bajan drásticamente, por tanto, hasta cierto punto, nos movemos dentro de una normalidad. Por ello es evidente que la elevación de la edad de jubilación en dos años producirá automáticamente una bajada de la tasa de dependencia, pero en un período de 15 años volverá a límites normales, lo que pondrá de manifiesto su inutilidad a fin de garantizar el equilibrio financiero del sistema.

En cuanto a la ampliación del período cotizado y de cómputo para el cálculo de la pensión de jubilación 15 a 25 años, se trata de una modificación del régimen jurídico de la pensión de jubilación que tendrá efectos mayoritariamente negativos (rebaja de la cuantía de la pensión cuya media se estima en el 5%), que serán aún más intensos, de un lado, en los niveles salariales más altos y, de otro, en colectivos como los jóvenes y las mujeres, por razones más que evidentes vinculadas a su situación en el mercado de trabajo, a lo que no ayudará el nuevo régimen de integración de lagunas menos favorable que el vigente hasta esta

última reforma. Los efectos de la elevación de 35 a 37 años para generar derecho al 100% de la pensión (además de introducir tablas lineales que no premian los últimos años en los que los salarios son más altos) son difícilmente previsibles ya que ello dependerá fundamentalmente de cómo se comporte el mercado de trabajo.

Los análisis económicos ponen de manifiesto que el problema reside en el sistema económico y no en el Sistema de Seguridad Social, en la medida en que el pleno empleo y la productividad garantizan un sistema de pensiones suficientes y, financieramente, equilibrado en el nuevo contexto demográfico. En otras palabras, el problema reside en la incapacidad o falta de voluntad de generar empleo –y empleo de calidad- e incrementar la productividad –cambio de modelo productivo-. De otro lado, cuando en los círculos económicos se fija un tope del 12% del PIB para gasto en pensiones, no se comprende -o no se explica- cual es la razón objetiva de este tope, más allá de que esta es la media en la UE, pues, en definitiva, es una decisión política soberana y en todo caso parece más razonable una elevación del gasto público que la cesión cada vez de más espacio de protección social pública al ámbito privado, no solo porque la Constitución impone un “régimen público de Seguridad Social” (que es clara manifestación de la preferencia por la protección social pública y, dentro de ésta, por la Seguridad Social, frente a la Asistencia Social residual), sino por el sistema de financiación de la Seguridad Social, que ha demostrado mayor resistencia y eficiencia frente a la crisis económica. Naturalmente, todo ello sin desconocer las dificultades y condicionantes de los sistemas de reparto, que, como es sabido son muy sensibles al desempleo, a la precariedad laboral y las medidas de reducción de los costes laborales para la mejora de la competitividad, que afectan negativamente a las cotizaciones sociales. Estos factores confluyen en una disminución de los períodos cotizados (acceso más tardío al empleo, períodos largos de desempleo) y de las cuantías cotizadas (precariedad laboral, bajos salarios, trabajo a tiempo parcial), por lo que obligan a hacer ajustes en el régimen jurídico de las pensiones hasta superar los períodos de crisis económica y de empleo, como por ejemplo, la

ampliación del período considerado para el cálculo de la pensión, que supuestamente vendría a superar dichos problemas, así como a contrarrestar las subidas fraudulentas de la cotización en los últimos años. Medidas que se traducen, en realidad, en una disminución de la cuantía de las pensiones (reducción del gasto).

II. CAMBIO SISTÉMICO *VERSUS* RESPUESTAS PARAMÉTRICAS

2.1 Las nociones de cambio sistémico y respuestas paramétricas: lógicas endógenas (maduración) y lógicas exógenas (adaptativas)

La distinción entre reformas “paramétricas” y “sistémicas” o “paradigmáticas”¹⁰⁰ de los sistemas de pensiones se refiere a la entidad de los cambios o reformas introducidas, especialmente en relación con la financiación de las pensiones. Se consideran reformas paramétricas aquellas que no implican un cambio radical del modelo de Seguridad Social, sino, meramente ajustes de distintos “parámetros” –que en el ámbito jurídico se traducen en la ampliación o adecuación de los requisitos exigidos en el cálculo de la pensión y que inciden en una reducción de su cuantía-. Las reformas sistémicas (o paradigmáticas) se refieren a las que inciden de forma más intensa en el sistema afectando en profundidad al modelo y muy especialmente al sistema de financiación (del reparto a la capitalización obligatoria), tal y como ha sucedido en países como Suecia¹⁰¹, Italia o ex comunistas del Este de Europa.

¹⁰⁰ Se trata de una distinción que emplean analistas del Banco Mundial, bastante extendida en el ámbito económico, AA.VV.(HOLZMAN, R., ORENSTEIN, M. y, RUTKOWSKI, M., Eds), *Pension's reform in Europe: process and progress*, The World Bank, Washington, 2003.

¹⁰¹ En Suecia, por ejemplo, se ha pasado a un sistema de capitalización caracterizado por considerar las cotizaciones realizadas a lo largo de toda la vida (un capital virtual constituido por la totalidad de las cotizaciones), al que se aplica un coeficiente que tiene en cuenta la edad de jubilación, la esperanza de vida y el crecimiento económico previsto. Mas fuerte, en sentido negativo, ha sido el impacto del cambio sistémico en países ex comunistas como Bulgaria, Polonia, Croacia, Hungría y Lituania en los que la situación de los pensionistas ha empeorado ostensiblemente, tal y como expresamente ha admitido la UE en la Propuesta de Resolución del

En el caso de España, las reformas –de racionalización, de consolidación, para la viabilidad...- son una constante desde 1985, sin que la reforma de 2011 suponga, previsiblemente la culminación del proceso. Podríamos decir que se ha desarrollado un proceso constante —gota a gota”—, ininterrumpido, de reformas parciales y aparentemente de escaso calado y sólido respaldo social, lo que nos llevaría a situar a España entre los países que se mueven en la lógica paramétrica. Sin embargo, la frontera entre un tipo y otro de reforma no es, en realidad, tan nítida como se plantea en abstracto, ya que el efecto acumulativo de las reformas paramétricas deviene en un cambio sistémico que, paradójicamente, es difícil percibir por la gradualidad con que se ha producido. Además de la gradualidad, la acumulación, la sucesión y el solapamiento entre las distintas reformas, para valorar adecuadamente el cambio interesa considerar la unidad de orientación y de lógica inspiradora. Cualquier conclusión al respecto en nuestro caso requiere, aunque sea sucintamente, realizar un análisis desde la perspectiva evolutiva sobre las reformas legislativas, aunque no vamos a descender a un análisis exhaustivo y menos aún a nivel de las normas reglamentarias-muchas veces de más calado que las propias leyes- interesándonos tan solo una visión crítica global.

2.2 Análisis jurídico-evolutivo del sistema de pensiones, con especial consideración a la pensión de jubilación

Reflexionar sobre el sistema público de pensiones y su evolución jurídica, comporta necesariamente reflexionar sobre los cambios en el entero sistema de Seguridad Social, puesto que las pensiones –y más en general, las prestaciones de la Seguridad Social- constituyen el objeto y razón de ser de dicho Sistema, siendo el resto de instituciones y relaciones jurídicas, instrumentales a este fin (como son los actos de encuadramiento, la gestión y la financiación).

Parlamento Europeo sobre la Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social –Apoyo a las estrategias nacionales para garantizar pensiones seguras y viables mediante un planteamiento integrado”, COM (2001) 362-C5-000/2001-0000/0000 (COS).

Interesa destacar cuáles han sido los cambios técnico-jurídicos más significativos en la conformación del sistema de prestaciones económicas del Sistema de SS –fundamentalmente, de las pensiones-, adoptando una serie de opciones metodológicas que conviene evidenciar para valorar el alcance y el sentido de las afirmaciones y conclusiones que aquí realizo. Opciones, que, naturalmente, excluyen otras que aquí se han descartado por razones que también considero importante explicar.

En primer lugar, se opta por un tratamiento general y ~~horizontal~~” del sistema de pensiones analizando las grandes cuestiones que inciden sobre el tema, razón por la que se excluye un tratamiento pormenorizado del derecho positivo, para impedir que los datos normativos (leyes, decretos, artículos...) puedan llevarnos a perder la atención de las líneas fundamentales, a perder lo que buscamos, que es una visión de conjunto de largo recorrido. En otros términos, se trata de evitar caer en la realización de un comentario descriptivo de reformas, buscando, por el contrario identificar las líneas de tendencia a través de lo que se considera son las grandes leyes de reforma para ~~la~~ racionalización” del sistema.

En segundo lugar, se ha optado por acotar temporalmente el estudio del régimen de las pensiones, ya que el análisis de la evolución de la Seguridad Social desde sus orígenes históricos (los denominados ~~seguros sociales~~” y sus antecedentes) hasta nuestros días, nos llevaría a realizar un estudio histórico, que siendo realmente interesante, no he considerado sea el más útil o adecuado en el contexto de esta investigación. Por ello y al objeto de no perdernos en el análisis de décadas de historia y para conectar dicha evolución con las opciones y dilemas que hoy se plantean, se ha preferido delimitar temporalmente este análisis evolutivo a partir del modelo constitucional, pues la Constitución no sólo ha sido el referente de las sucesivas reformas normativas, sino que, aún hoy, en un contexto diferente al de 1978 desde luego, es el punto de partida desde el que se ha de valorar cualquier cambio legislativo.

En tercer lugar, es claro que el Derecho de la Seguridad Social puede abordarse desde una perspectiva técnico-jurídica estrictamente o bien desde una

perspectiva jurídico-política (valoración de opciones políticas e identificación de los intereses en juego). Desde nuestro punto de vista, sin cuestionar la primera de ellas –estrictamente necesaria- considero más adecuado en este caso abordar la doble perspectiva como opción metodológica, que personalmente prefiero con carácter general. En otros términos, no se va a realizar un análisis descriptivo ni aséptico, sino crítico, lo que comporta evidentemente un discurso más comprometido y a la vez abierto al debate y a la reflexión sobre las propias ideas.

En cuarto lugar, el análisis no se limita a las normas estatales, sino que incluye otros dos elementos “normativos” cuyo protagonismo en esta materia ha desempeñado un papel fundamental, desde dentro y desde fuera, o, en otros términos, desde arriba y desde abajo. Me refiero al papel del diálogo social y al de la Unión Europea. De un lado, el diálogo social –y el consenso político- han tenido una especial presencia y compromiso en cambios fundamentales de nuestro sistema de pensiones, no sólo en el Pacto de Toledo (1995), los Acuerdos Sociales subsiguientes y sus revisiones, sino también a través de otros Acuerdos y Pactos Sociales anteriores y posteriores y a los que nos referiremos, que ponen de manifiesto la existencia de una evolución predominantemente consensuada tanto política como socialmente, aunque no se pueden obviar fases de contestación sindical ni cierta distancia entre lo pactado y lo efectivamente legislado. Y de otro lado, no se puede negar la influencia de la UE en el desarrollo del ordenamiento interno de las pensiones, fundamentalmente a través del Método Abierto de Coordinación en materia de protección social e inclusión social, ligado, como es sabido, a la consecución de los objetivos de cohesión social y de “adecuación” y “sostenibilidad” de los sistemas de pensiones¹⁰².

Hasta la Constitución de 1978, nuestro sistema de Seguridad Social respondía a un modelo netamente profesional, en cuanto dispensaba protección ante

¹⁰² La UE propugna la consecución de un equilibrio entre sostenibilidad y adecuación como objetivos prioritarios de los Estados Miembros ligado en el contexto del Método Abierto de Coordinación en protección social e inclusión social. Vid. al respecto el Libro Verde de la Comisión Europea, “En pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros”, COM (2010) 365 final.

situaciones de necesidad a aquellas personas que habían desarrollado previamente una actividad profesional y atendía fundamentalmente a los riesgos profesionales, ya directamente (accidente de trabajo y enfermedad profesional), ya indirectamente (pérdida de la capacidad de ganancia por paro, edad, enfermedad o accidente común). Se trataba, por tanto, de un modelo bismarckiano procedente de los seguros sociales, de ahí la importancia de los actos instrumentales (afiliación, altas y bajas) y de la exigencia de un período previo de cotización para causar una pensión.

El artículo 41 CE establece el compromiso de los poderes públicos de mantener *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*". Este precepto consagra una garantía institucional de mantenimiento de dicho Sistema, sin embargo, según doctrina constitucional, el mismo admite varios posibles modelos de protección (STC 206/1997 de 27 de noviembre). No obstante, la doctrina constitucional ha dejado claros dos aspectos: el carácter público del Sistema y los límites de la intervención privada, de un lado, y el alcance limitado del principio de igualdad, de otro. Así, el TC considera que el carácter público del sistema de SS no queda desvirtuado por la incidencia en él de fórmulas de gestión o responsabilidad privadas, de importancia relativa en su conjunto (SSTC 37 y 129 de 1994).

En cuanto al alcance del principio de igualdad dentro del Sistema según el diseño constitucional, el TC ha afirmado que, aunque la igualdad en el nivel de protección a todos los ciudadanos pueda constituir algo deseable desde el punto de vista social, cuando las prestaciones derivan de distintos regímenes, cada uno con su propia normativa, no constituye un imperativo jurídico-constitucional, ni vulnera el principio de igualdad la dispensa de distintos niveles de protección (SSTC 38 y 77/1995).

Mucho se ha debatido sobre si la Constitución contiene o no un modelo determinado, dada la amplitud de sus términos, sin embargo, parece claro que el

art. 41 no se refiere sólo a una Seguridad Social profesional, en cuanto incluye en su ámbito subjetivo a ~~“~~ todos los ciudadanos en situación de necesidad” y no sólo a los trabajadores. Ciudadanos, por tanto, en situación de necesidad no sólo por la pérdida de ingresos del trabajo o actividad profesional sino también por carecer de ellos por distintas razones, hallándose en una situación de necesidad real y efectiva.

Esta ampliación constitucional del ámbito subjetivo de la SS, que apunta hacia un modelo universalista de protección, no tuvo una repercusión ni traslación normativa inmediata, ya que, de un lado, los poderes públicos habían de ~~“~~ mantener” el régimen preexistente por mandato constitucional y, de otro, el precepto constitucional marcaba un horizonte, un proyecto, cuya realización estaba sometida a las disponibilidades presupuestarias, si bien, según doctrina constitucional, no suponía una exigencia jurídica inmediata, precisando, además el TC, que su alcance y nivel de protección habría de determinarlo el legislador teniendo en cuenta aquéllos condicionantes.

Hubo que esperar a 1990 para que el precepto constitucional tuviera, en este punto, una articulación jurídico-normativa concreta: la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, de prestaciones no contributivas de la Seguridad Social. Considero ésta una norma fundamental en la evolución del sistema español de pensiones, a partir de este momento, el sistema se estructuraría en dos niveles, el contributivo-profesional y el no contributivo. Estas prestaciones no contributivas (invalidez, jubilación y desempleo) se incluyeron dentro de la Seguridad Social –aun con financiación impositiva- y no el ámbito de la Asistencia Social, aunque su reconocimiento queda ya desde este momento condicionado a la exigencia de prueba de la carencia de recursos.

De esta forma la ~~“~~ universalización” –aun parcial y limitada- trajo como consecuencia la aparición de un sistema dual, estructurado en dos niveles, con un ámbito subjetivo, contingencias, requisitos y pensiones diferenciados: el contributivo y el no contributivo, tal y como expresa el vigente artículo 2.2 de la LGSS. Transcurridos ya más de veinte años de este cambio estructural de nuestro

sistema, es tiempo para hacer valoraciones sobre el alcance y efecto de esta opción que globalmente se consideró como un gran avance y que desde mi punto de vista se pueden sistematizar en tres puntos:

-En primer lugar, conviene subrayar que dicho nivel no contributivo ha tenido desde su implantación un alcance limitado o restrictivo, ya que se instauró sólo parcialmente, en la medida en que su ámbito subjetivo quedó limitado desde el principio a los mayores de sesenta y cinco años o personas con una discapacidad mínima del sesenta y cinco por cien. E, igualmente limitado fue su ámbito objetivo al referirse solo a tres situaciones de necesidad (desempleo en determinadas condiciones, vejez e invalidez). No obstante, el resto de los ciudadanos en situación de necesidad –una vez la Ley 26/1990 consolidó la situación preexistente de invasión competencial autonómica- cuentan con mecanismos de protección fuera del Sistema de Seguridad Social, con prestaciones económicas de garantía de recursos calificadas como de “asistencia social” con cargo a los presupuestos de las Comunidades Autónomas. Adscripción no correcta técnicamente, que, sin embargo, se acepta en orden a sustentar las prestaciones económicas autonómicas en un título competencial que justifique su regulación por las Comunidades Autónomas.

-En segundo lugar, aunque antes de la existencia del nivel no contributivo, nuestro sistema contributivo profesional contaba con elementos de tipo asistencial –como manifestación del principio de solidaridad social en que se sustenta un sistema de Seguridad Social-, la introducción del bloque no contributivo de pensiones debiera de haber dejado claras las fronteras de uno y otro. Sin embargo, paradójicamente dicha Ley, visto el sistema globalmente, marca un momento de tránsito desde una Seguridad Social profesional a una más asistencial, acentuándose la presencia de elementos propios de la lógica asistencial (tendencia a una Seguridad Social de mínimos y protección de situaciones de necesidad aun sin contribución previa o con contribución insuficiente), lo que es visible en las prestaciones por desempleo, en la pensión de viudedad, las pensiones a favor de familiares sin recursos, la renta activa de inserción (RD

1369/2006) o las diferentes modalidades de subsidio agrario ((RD 5/1997) y renta agraria (RD 426/2003). Conviene precisar que la expansión de la lógica asistencial no se ha limitado al nivel no contributivo, sino que ha aumentado su presencia incluso en el bloque contributivo-profesional (desempleo y pensiones por muerte y supervivencia sobre todo), lo cual, siempre que quede clara su financiación con cargo a cotizaciones es inobjetable técnicamente en cuanto expresión del principio de solidaridad del sistema –aunque desde una perspectiva político-jurídica pueda ser criticable-.

-En tercer lugar, si unimos a lo anterior el proceso de reforma continua del régimen de las pensiones contributivas, al que nos referiremos a continuación, en un sentido restrictivo (elevación de los requisitos de acceso y minoración de las cuantías), todo ello implica un desplazamiento hacia un modelo de Seguridad Social más asistencial, una Seguridad Social de mínimos, que, además, ha abierto aspectos antes insospechados a la previsión social complementaria y privada. Por lo que nuestro modelo habría pasado de ser predominantemente profesional a ser un modelo mixto –como ha sucedido en la mayor parte de los países- y aunque ello pueda ser valorado positivamente, en cuanto supone un paso adelante en la universalización, lo cierto es que ello está comportando el avance hacia una Seguridad Social de mínimos uniformes, –asistencial”, lo que conceptualmente se traduce en que la Seguridad Social asumiría el rol de la Asistencia Social (lucha contra la pobreza y la exclusión), dejando su rol tradicional de garantizar a los pasivos el mantenimiento de nivel económico disfrutado en activo, que va desplazándose al ámbito de la previsión privada. El futuro de los Sistemas de Seguridad Social no depende, sin embargo, de un imperativo económico incuestionable e inevitable sino que, por el contrario, es una cuestión que no escapa a las opciones político-jurídicas dentro de una sociedad democrática, es decir, deberán ser los ciudadanos los que valoren hasta qué punto están dispuestos a mantener este sistema de solidaridad social y por ello es tan importante conocer y concienciar sobre las consecuencias de estos cambios.

A parte de esta cuestión, la aparición y desarrollo de una rama no contributiva dentro del sistema de Seguridad Social, interesa ahora referirnos a la evolución experimentada por el régimen de pensiones del nivel contributivo¹⁰³. El objetivo de las reformas en materia de pensiones contributivas ha sido su racionalización – en una primera fase, ya que ahora se emplean otros términos como –adecuación”, –modernización” y –sostenibilidad”-, entendida como la adopción de medidas dirigidas a la contención del gasto en pensiones (y no en el incremento de las vías de financiación). Ciertamente, ya en los años sesenta se había producido en nuestro país un uso abusivo del régimen de cálculo de las pensiones, sobre todo en la de jubilación, consistente en el aumento de las bases de cotización en los años próximos a la fecha de la jubilación. Por ello, una de las primeras medidas que se adoptaron fue la limitación de dicho incremento –lo que supuso un importante ahorro del gasto- y la ampliación del número de años de cotización a considerar para calcular la base reguladora de la pensión.

En esta línea racionalizadora, pero de forma más decidida, la reforma de 1985 –Ley 26/1985- afectó fundamentalmente a las pensiones, aunque de forma parcial, al no afectar a las pensiones por muerte y supervivencia y no corregir ciertas disfunciones en las pensiones de invalidez. Las medidas adoptadas se orientaron, de un lado, a reforzar la contributividad (se ampliaron los períodos de carencia exigidos y las bases tomadas en consideración para calcular las bases reguladoras de las pensiones) y, de otro, a incentivar las jubilaciones anticipadas en orden a favorecer el empleo y el relevo intergeneracional. Medidas que incidieron en la reducción del gasto (reducción de la cuantía de las pensiones) y que fueron contestadas socialmente, pese a lo cual considero que fueron necesarias y de hecho dichas reglas no se modificaron hasta 1997 (Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social), que las sustituirá por otras aún más restrictivas.

¹⁰³ Aún centrado en la evolución de la pensión de jubilación, vid. el estudio general de MALDONADO MOLINA, J.A.: *La protección de la vejez en España. La pensión de jubilación*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2002 y *Génesis y evolución de la protección social por vejez en España*, TGSS, Madrid, 2001.

La reforma de 1985 aunque incidió en una disminución de la intensidad protectora, globalmente considerada es ambivalente, en la medida en que también supuso la introducción de medidas de signo progresivo, como la posibilidad de causar derecho a pensión desde la situación de baja, que, sin embargo fue una medida de escaso impacto cuantitativo. Otro aspecto positivo, fue, la introducción de la garantía de actualización anual de las pensiones según IPC previsto y, aunque no se consiguió la compensación en caso de desviación entre IPC previsto y el real, al menos se consiguió que ello fuera tenido en cuenta en el año siguiente para las pensiones inferiores a la cuantía del SMI.

La Ley 26/1985 fue muy contestada social y sindicalmente, ya que se percibió como fuertemente regresiva sobre todo para las capas más desfavorecidas (trabajadores precarios con “carrera de seguro” más irregular). Desde mi punto de vista fue una reforma necesaria pero incompleta, no sólo porque no abordó todas las pensiones sino, sobre todo, porque paralelamente a la reducción de la protección en el nivel contributivo no acometió el desarrollo de la rama no contributiva de las pensiones, pese a que el Documento Base ya planteaba la estructuración del nuevo modelo de Seguridad Social en tres niveles (contributivo, no contributivo y complementario libre). Pero habría que esperar hasta 1990 para su implantación, mientras que, en contraposición, el impulso de la protección social privada (planes y fondos de pensiones) se produjo inmediatamente, con la aprobación de la Ley 8/1987, de 8 de junio de regulación de los planes y fondos de pensiones (actualmente regulados en el Texto Refundido de LPFP aprobado mediante el RDLeg- 1/2002, de 29 de noviembre), por los que se apuesta de forma decidida ya desde este momento. Lo que ha de relacionarse con lo señalado respecto de la Ley 26/1990, de Pensiones no Contributivas, en cuanto marca un antes y un después en el sistema de pensiones de la Seguridad Social, no tanto por lo que de progreso supuso (hacia la universalización) sino por su impacto asistencialista en el Sistema, cuestión que ya se ha analizado en el punto anterior por su importancia y complejidad.

El siguiente paso en la evolución se sitúa en torno al Pacto de Toledo (1995), momento en que la crisis económica y el paro en nuestro país sirven de detonantes para reabrir la cuestión de la quiebra financiera del sistema. Digamos que la nueva fase de reformas se articuló por tres vías (social, política y normativa):

-Social: el Acuerdo de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social (1996)

-Política: el Pacto de Toledo (1995)

-Normativa: la Ley 24/1997, de 15 de julio, de de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social (desarrollada por el RD 1647/1997, de 31 de octubre).

El Pacto de Toledo, expresión del consenso político alcanzado en el Congreso de los Diputados, contenía quince recomendaciones de contenido reformista en cuanto pretende el mantenimiento del Sistema y que básicamente son: el mantenimiento del modelo de financiación (reparto frente a capitalización), la búsqueda de equilibrio financiero (separación de fuentes de financiación, reducción de gasto e incremento de ingresos) y mejora de la equidad del sistema. O, en tres palabras, contributividad, equidad y solidaridad.

La Ley 24/1997, de 15 de julio, reforzó la contributividad de la pensión de jubilación, modificando el régimen de determinación de la cuantía de la pensión, modificando la base reguladora -que pasa en jubilación de 8 a 15 años- y el porcentaje aplicable -que se reduce considerablemente para los que cuentan con menos de 26 años cotizados- y cuyo efecto fue la minoración global de la cuantía de la pensión. De otro lado, instrumentalizando las pensiones al servicio de la política de empleo, mantuvo y amplió las modalidades de jubilación anticipada (jubilación anticipada por causa no imputable a la libre voluntad del trabajador, cuando éste tuviera la condición de mutualista el 1 de enero de 1967 y contara con cuarenta años de cotización, en cuyo caso el coeficiente reductor por año no será el 8% sino el 6%). Coeficientes que volvieron a rebajarse con el RDL 16/2001, de

27 de diciembre. Esto es especialmente preocupante y criticable, sobre todo porque se tenían datos altamente significativos, como que el 70 por 100 de las jubilaciones se causaban antes de los 65 años. En contraste, los incentivos para el mantenimiento en el empleo más allá de dicha edad, quedaron en meros mandatos al Gobierno para que otorgara bonificaciones en las cotizaciones para estos casos (D.A 26ª LGSS), lo cual, en cuanto beneficiaba solo a los empresarios tuvo escaso impacto en la práctica.

Entre 2000 y 2002 se adoptaron algunas reformas de menor calado precedidas por Acuerdos entre Gobierno y Sindicatos y una revisión del Pacto de Toledo (uno en 1988 sobre contratos a tiempo parcial con la participación de CCOO y UGT y otro con las mismas partes en 1999 sobre revalorización de pensiones y el más polémico Acuerdo para la Mejora y Desarrollo del Sistema de Protección Social de abril de 2001 firmado por CEOE, CEPYME y CCOO). Entre ellas, la Ley 35/2002 para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible, la Ley 24/2001, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social –Ley de Acompañamiento, en la que se incluyeron los complementos a mínimos entre las prestaciones no contributivas y su financiación presupuestaria en un plazo máximo de doce años.

Sobre estas cuestiones –edad de jubilación, contributividad- volvería a incidir la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, con una proyección más amplia sobre las pensiones (no solo sobre la de jubilación). En lo que se refiere a la pensión de jubilación la reforma legal afecta los tres grandes ejes que definen la edad pensionable: la edad mínima legal (la jubilación ordinaria general, que permanece invariable, y las jubilaciones especiales reducidas por razón de la actividad), las jubilaciones anticipadas (con diferentes modalidades) y el retraso del cese de la actividad más allá de los 65 años. Sobre la edad pensionable mínima, se mantiene la edad ordinaria en 65 años, sin embargo se produce una reordenación de las jubilaciones anticipadas y las reducidas: el artículo 3.2 de la Ley 40/2007 suprime los apartados del 161 LGSS que hacían referencia a la jubilación anticipada y las reordena en un solo

artículo 161 bis LGSS. Este cambio comportó aunar bajo una misma denominación –jubilación anticipada”, supuestos que responden a realidades y régimen jurídico muy distinto de ceses de actividad antes de los 65 años. Sin embargo, lo más destacable de la Ley es el avance en la política de fomento del retraso en el cese de la actividad y ello tanto para estimular el mantenimiento de la actividad más allá de los 60 años, como para promover la permanencia más allá de los 65 años como novedad –ya que sí estaba más incentivada la permanencia a partir de los sesenta desde la Ley 35/2002-. Para incentivar el mantenimiento en la actividad por encima de los sesenta años (Disposición Adicional Vigésima de la Ley 40/2007), apenas si hay cambios, ya que aunque se prevé para cuando el trabajador cuyo empresario sea beneficiario de las bonificaciones previstas en la Ley 46/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y el empleo (bonificación del 50% de la aportación empresarial por contingencias comunes por contratación indefinida de trabajadores de sesenta o más años, siempre que acredite 35 años de cotización, en cuyo caso sólo tendrá que cotizar por IT derivada de contingencias comunes, si continúan en su puesto más allá de los 65 años), en realidad, se trata de una medida dirigida a fomentar la continuación en la actividad más allá de los 65 años. Y aquí es donde más decidida es la apuesta legal, ya que introduce tres medidas:

- amplía la exoneración del pago de cuotas por contingencias comunes de los trabajadores de 65 o más años (DA 26ª LGSS),

- incremento del porcentaje por encima del 100 por 100 acreditando sólo quince años de cotización (en lugar de los 35 exigidos hasta ese momento), con un 2% por año (3% si tiene al menos cuarenta años cotizados) y

- jubilación parcial a partir de los 65 años (medida ya introducida por la Ley 24/2001) que ahora establece que los coeficientes reductores de la edad de jubilación no serán tenidos en cuenta a efectos de acreditar la exigida para acceder a la jubilación parcial, además de reducir el porcentaje de reducción de jornada requerido (un mínimo del 25% y un máximo del 75%).

La Ley 40/2007 afectó también al período previo de cotización exigido, al excluir la teoría de los “días-cuota” a efectos del período de carencia (es decir, no computan las partes proporcionales de las pagas extraordinarias).

De otro lado, la reforma de 2007 también introdujo innovaciones de importancia en las pensiones de viudedad y orfandad. En el caso de la pensión de viudedad, la reforma incidió de forma importante, aunque procedió a la reformulación global y completa de la misma. Concretamente, delimita su función protectora vinculándola con la existencia real de una dependencia de rentas del causahabiente y adapta su acción protectora a las nuevas realidades sociales (uniones de hecho o parejas estables, condicionándolo a la convivencia estable y notoria al menos durante cinco años) y siempre que se tengan hijos en común con derecho a pensión de orfandad y/o existiese dependencia económica del sobreviviente respecto del causante de la pensión o personas divorciadas perceptoras de pensiones compensatorias. Quedan pendientes cuestiones como su carácter indiferenciadamente vitalicio, su compatibilidad con el trabajo y con otras pensiones de la Seguridad Social.

Las pensiones de incapacidad permanente también fueron objeto de modificaciones por la Ley 40/2007, pero, a diferencia de la jubilación o las pensiones por muerte y supervivencia, los cambios fueron, aparentemente, más técnicos. Sin embargo, más allá de dichos aspectos, en realidad, su orientación finalista fue conseguir un redimensionamiento de estas pensiones para hacerlo coincidir con la realidad propia de su naturaleza, derivando determinadas situaciones a la IT y otras a la jubilación, atajando la hipertrofia que esta pensión había alcanzado en nuestro Sistema. También flexibilizó el período de cotización mínimo exigido a los trabajadores jóvenes (menores de 31 años) que pasa a ser $\frac{1}{3}$ del tiempo transcurrido entre los dieciséis años y el hecho causante (la regla general es $\frac{1}{4}$ y un mínimo de cinco años), la forma de cálculo de la pensión de IP para aproximarla a la fórmula de cálculo de la pensión de jubilación (aplicación del mismo porcentaje), garantizado, además que la cuantía no podrá ser inferior al 55% de la base mínima de cotización para mayores de 18 años, en términos

anuales, vigentes en cada momento. También cambió la forma de cálculo del complemento de gran invalidez que, por su naturaleza asistencial, se desvincula de la cuantía de la pensión de IP Absoluta, siendo ahora el resultado de sumar el 45% de la base mínima de cotización en el momento del hecho causante y el 30% de la última base de cotización del trabajador correspondiente a la contingencia de la que derive la IP.

En el nivel contributivo, se produce un incremento de las pensiones mínimas al extender la garantía de los complementos por mínimos a los pensionistas de incapacidad permanente total cualificada menores de 60 años.

En este período es también destacable, por su impronta asistencial-universalista, la Ley 35/2007, de 15 de noviembre por la que se establece la deducción por nacimiento de hijo o adopción en el impuesto sobre la renta de las personas físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción, como nueva prestación no contributiva, posteriormente suspendida como consecuencia de la crisis económica y déficit público.

Junto a la evolución de los requisitos y forma de cálculo de las pensiones, en el análisis de la evolución del tratamiento de las mismas a través de las distintas reformas racionalizadoras, merece especial atención la evolución de su tratamiento fiscal. En la etapa preconstitucional y hasta 1994 las pensiones habían gozado en nuestro país de un tratamiento privilegiado, en el sentido de que estaban exentas con carácter general. La Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (art. 62 de la Ley 21/1993, de 29 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1994 que dio nueva redacción al artículo 9 de la Ley 18/1991, de 6 de junio, reguladora del IRPF) estableció que las pensiones estaban sujetas a dicho impuesto con carácter general, siendo la excepción las de incapacidad permanente absoluta o gran invalidez con efecto de 1 de enero de 1994. Se puede decir que se ha ido de un extremo al contrario, sin que la Constitución imponga necesariamente un tratamiento idéntico a las pensiones que al resto de las rentas. Esta modificación ha tenido un impacto fuertemente

regresivo en la cuantía de las pensiones, sobre todo porque se pudo adoptar una solución intermedia a través de la exención de otras pensiones o de la previsión de un tratamiento fiscal más favorable que otras rentas. Y en esta línea más matizada se inclina el Informe Parlamentario 2011 (Pacto de Toledo), que aborda esta cuestión con el objetivo de lograr una mayor equidad, proponiendo un régimen fiscal más favorable para las pensiones de incapacidad permanente –se entiende, total- y de las de viudedad.

Esta evolución normativa, sucintamente esbozada, tiene como telón de fondo el problema de la “crisis de la Seguridad Social”. Y es que el discurso sobre la crisis de la Seguridad Social, aunque se ha relacionado con factores demográficos, tecnológicos, culturales e ideológicos, se centra fundamentalmente en la financiación y reviste una gran complejidad, por lo que es difícil resumirlo, pero si algo parece claro en pleno debate sobre los modelos de Seguridad Social, es precisamente la ausencia de alternativas globales y reales. Por ello las reformas racionalizadoras –reducción de costes- parten de la necesidad de conservar el Sistema, siendo implanteable social y políticamente su desmantelamiento. Sin embargo, de forma paralela, se ha ido difundiendo en la sociedad una pérdida de confianza en el Sistema –imprescindible en un sistema de reparto y de solidaridad intergeneracional e interterritorial-, de forma que se vaya aceptando progresivamente una Seguridad Social de mínimos y una penetración del sector privado de espacios propios de la Seguridad Social, que va quedando reducida a un sistema mixto de seguro social con técnicas propias de la Asistencia Social. Lo que nos lleva a cuestionarnos si realmente no se ha producido un desmantelamiento lento, progresivo y “anestesiado” con la ayuda de técnicas asistenciales e incentivos fiscales al ahorro privado. Y de hecho, aunque en el plano de los discursos la Seguridad Social sea considerada como uno de los pilares de un modelo de economía sostenible, en la práctica, en las políticas comunitarias pesa más la idea de competitividad que la de mantener el “modelo social” europeo.

En el caso de España la crisis económica de los setenta y ochenta coincidió con un cambio de régimen político, que trajo consigo cambios normativos profundos en la mayor parte de los sectores del ordenamiento jurídico, sin embargo, no afectó de forma inmediata al Sistema de Seguridad Social. En 1978 (Real Decreto Ley 36/1978, de 16 de noviembre, de Gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo) sólo se reformó la estructura de gestión del sistema, produciéndose la primera reforma “racionalizadora” en 1985, por tanto, con retraso respecto de los demás países europeos. El Pacto de Toledo –y luego su revisión- supuso una reducción de la protección pública, sin embargo, sus efectos tardarán años en visualizarse, cuando los trabajadores actuales lleguen a edades pensionables. De forma paralela, se ha incentivado, sobre todo fiscalmente, la denominada protección social complementaria, a través de los Planes y Fondos de Pensiones, se han reforzado medidas de protección de las “minusvalías”, a la vez que se ha producido un recorte importante en pensión de invalidez, a través de reformas de su régimen jurídico y del incremento de los mecanismos de control, en los que ha pesado la lucha contra el fraude como argumento legitimador. La misma línea se observa en el tratamiento de las incapacidades temporales (privatización de su gestión por las mutuas, parcial privatización de la protección a cargo del empleador) y en la protección por desempleo, en la que la lucha contra el fraude y las políticas activas, ha sido la principal preocupación del legislador, aunque no la única, ya que ha pesado igualmente la idea de asegurar la sostenibilidad económica del Sistema.

Si esta es la evolución normativa general de las pensiones, el análisis más detenido del régimen jurídico de la pensión contributiva de jubilación confirma dichas conclusiones (disminución de la intensidad protectora y efecto expulsivo hacia abajo-asistencia social- y hacia arriba –previsión privada-), que apuntan a un cambio sistémico o de paradigma que ha recibido el espaldarazo definitivo con la Ley 27/2011, de 1 de agosto. Esta pensión ha sido objeto de muchas reformas a partir de la Constitución, todas ellas (en contraste con el artículo 50 CE, que establece la garantía a los ciudadanos de pensiones adecuadas y periódicamente

actualizadas) orientadas a su “racionalización” en el marco de un proceso de reformas más amplio y general, relacionado con las primeras dificultades del Estado del Bienestar y los problemas de viabilidad financiera de los Sistemas de Seguridad Social -que ha afectado su estructura, gestión, financiación y acción protectora-.

Los requisitos legales para causar derecho a una pensión de jubilación (además de los generales establecidos en el art. 124.1 LGSS), son, ex artículo 161 LGSS: haber cumplido la edad de sesenta y cinco años y acreditar un período mínimo de quince años (carencia genérica), al menos dos de los cuales deberán estar comprendidos dentro de los quince inmediatamente anteriores a causar el derecho (carencia específica).

a. La edad de jubilación

La edad es por tanto un requisito condicionante para acceder al derecho a la pensión, siendo la edad ordinaria o común los sesenta y cinco años. Al respecto es destacable que dicha edad ordinaria no ha variado normativamente hablando desde los orígenes de la misma: la protección de vejez en el seno del INP, en su Ley Fundacional de 1908 ya establecía la edad de sesenta y cinco años, se mantuvo con la Ley de Bases de Seguridad Social de 28 de diciembre de 1963 (Base Novena), Ley de Seguridad Social de 1966 y no quedó afectada ni por la Ley 25/1972, de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora del Régimen General de la Seguridad Social ni a lo largo del período iniciado por la Constitución Española y así ha llegado al vigente Texto Refundido (RDLeg 1/1994, de 20 de junio).

Sin embargo, el hecho de que la edad ordinaria de jubilación no haya variado, no significa que la edad de jubilación real haya coincidido con ella. Aunque son muchas las variables que han incidido en el adelanto de la edad real de jubilación, son el desempleo y las necesidades del mercado de trabajo los factores que más relevancia han desempeñado en dicho adelanto. Es evidente que si hubiera empleo ilimitado el problema demográfico sería salvable a través de la inmigración, que

permitiría el necesario ajuste de activos y pasivos. En relación con ello, las jubilaciones anticipadas han sido un fenómeno altamente significativo, siendo ello favorecido por un marco normativo favorecedor para con las jubilaciones anticipadas, en la consideración de que ello incidiría favorablemente en la creación de empleo. De hecho las jubilaciones anticipadas se articularon a través del RDL 9/1981, de 5 de junio, sobre medidas para la reconversión industrial y la OM de 16 de junio de 1981, que regula un sistema de ayudas por jubilaciones anticipadas para trabajadores de empresas no sometidas a planes de reconversión¹⁰⁴. Además, el Estatuto de los Trabajadores (Disposición Adicional 5ª del texto legal en su redacción original de 1980) evidenciaba la vinculación entre la edad de jubilación y la política de empleo, al establecer un tope máximo de edad para trabajar (a los 69 años, que luego sería declarado inconstitucional entendido como pérdida de la capacidad para trabajar por razón de edad)¹⁰⁵.

Actualmente, al margen de los supuestos de adelanto de la edad ordinaria de jubilación para colectivos concretos a los que se aplican coeficientes reductores sobre la edad (trabajos de riesgo), se contemplan distintas modalidades de jubilaciones anticipadas con coeficientes reductores sobre la cuantía, siendo la Ley 36/2002 la que generalizó esta posibilidad para todas las personas mayores de sesenta y un años que reúnan unos requisitos –antes de dicha Ley solo se permitía a quienes hubieran cotizado antes del 1 de enero de 1967-: inscripción como demandante de empleo seis meses antes, treinta años de cotización mínima y cese involuntario en el empleo (art. 161.3 LGSS). La cuestión es que el legislador ha tratado de responder a las necesidades de fomento de empleo, de modernización empresarial y de jubilación gradual y flexible conforme a las exigencias

¹⁰⁴ Igualmente se posibilitó la anticipación de la edad de jubilación ordinaria mediante RD 14/1981, de 20 de julio y RD 2705/1981, de 19 de octubre, en desarrollo del punto IV del Acuerdo Nacional sobre el Empleo). Es claro, por tanto, que la política de empleo incidió en la pensión de jubilación, además de la regulación del desempleo.

¹⁰⁵ Como exponente de la vinculación entre edad de jubilación y política de empleo puede verse el llamado Libro Rojo (Verde) elaborado a partir del compromiso previsto en el Acuerdo Nacional de Empleo (1981-1982), elaborado por el Gobierno entre cuyas directrices aparece ya la necesidad de flexibilización de la edad de jubilación con introducción de mecanismos de que combinaran jornada parcial y pensión parcial.

comunitarias pero, a la vez, paradójicamente, no ha apostado decididamente por la jubilación anticipada, por lo que ello puede generar de desequilibrio financiero del Sistema. Esto es lo que ha llevado a contemplar otros supuestos adicionales de jubilación anticipada especiales, como la jubilación parcial (art. 166 LGSS en relación con el artículo 12.6 ET) o la jubilación especial a los sesenta y cuatro años por fomento del empleo regulada en el RD 1.194/1985, de 17 de julio. Y, finalmente las jubilaciones anticipadas pactadas en los convenios colectivos, cuya característica reside en que el empresario asume las reducciones que se puedan operar en la pensión. No ha de confundirse esta figura con las denominadas prejubilaciones, que no son sino extinciones contractuales con reconocimiento de una prestación externa al Sistema de SS, con cargo a la empresa, que sustituye las rentas de activo dejadas de percibir, frecuentemente utilizados en los procesos de reestructuración empresarial –ERES-, de las que se ha abusado, llevando al cese a trabajadores cuya edad media está comprendida entre los cuarenta y ocho y los cincuenta y cuatro años. Además, tras la reforma de la LGSS por la Ley 40/2007, la rebaja de la edad ordinaria de jubilación para determinadas categorías de trabajadores mediante Real Decreto, cuenta con el tope general de los cincuenta y dos años (art 161 bis LGSS).

Especialmente problemática ha resultado la jubilación forzosa pactada en convenios colectivos (que normalmente ha implicado la anticipación respecto de la edad ordinaria). Tras varias oscilaciones normativas (entre 2000 y 2005 se cerró paso a las mismas legalmente), la Disposición Adicional 10ª ET –tras la redacción dada por la Ley 14/2005, de 1 de julio- admite la posibilidad y licitud de las cláusulas de convenios colectivos que establezcan la jubilación forzosa del trabajador a una determinada edad, siempre que se respeten unas exigencias legales (que el trabajador cuente con el período de cotización exigido para tener derecho a una pensión de jubilación en su modalidad contributiva y que la medida se vincule a objetivos coherentes con la política de empleo tales como la mejora de la estabilidad en el empleo, la transformación de los contratos temporales en indefinidos, el sostenimiento del empleo, nuevas contrataciones o mejoras de la

calidad en el empleo). Y realmente es paradójico que, por un lado, las políticas de empleo fomenten ya el empleo de los trabajadores de edad avanzada, en coherencia con las necesidades financieras de los sistemas de Seguridad Social, mientras que sindicatos y empresarios incidan a través de la negociación colectiva justamente en lo contrario (efecto expulsivo del mercado de los trabajadores de edad avanzada).

Tras este largo período en el que, si no se ha incentivado, al menos, no se ha impedido la jubilación anticipada, las nuevas políticas de pensiones en la última década han pasado a fomentar fórmulas de jubilación gradual y flexible y de permanencia en el empleo más allá de la edad ordinaria de jubilación, con dudosos resultados hasta la fecha en orden a frenar las jubilaciones anticipadas. Con el Pacto de Toledo (1997 y 2001) se sentaron las bases para la adopción de políticas de retraso de la edad de jubilación real, si bien su traslación al ámbito normativo ha sido lenta y tímida, siendo la técnica estrella la jubilación parcial y adoptándose escasas medidas penalizadoras de las jubilaciones anticipadas. Concretamente fue la Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible –en la línea establecida en la Disposición Adicional 27ª de la Ley 24/1997- la que introdujo medidas para incentivar la permanencia en activo de trabajadores que habían cumplido la edad ordinaria de jubilación, consistentes en la exención de cotizaciones por contingencias comunes (y salvo IT, desempleo, FGS y FP, art. 112 bis y Disp. Adic. 21 LGSS). Se rompe así la regla de incompatibilidad entre jubilación y trabajo profesional, al permitir la percepción simultánea de una pensión minorada en su cuantía, con un trabajo remunerado a tiempo parcial (se mantiene la incompatibilidad entre pensión total y trabajo, art. 165 LGSS).

La Ley 40/2007, en desarrollo del Acuerdo político-social sobre medidas en materia de Seguridad Social, de 13 de julio de 2006, continúa en esta línea de incentivo de la prolongación voluntaria de la vida laboral a través de la técnica de incentivo económico, reconociendo un porcentaje adicional de un 2% por cada año completo transcurrido entre la fecha en que se cumplió la edad de sesenta y

cinco años (siempre que al cumplirlos cuente con el período mínimo de cotización) y la del hecho causante de la pensión. Porcentaje que se eleva al 3% cuando el interesado acredite al menos cuarenta años de cotización al cumplir sesenta y cinco (art. 163.2 LGSS). Estas medidas, hasta la fecha han tenido un escaso impacto, por lo que no parecen resultar suficientes.

Desde el otro frente, la desincentivación de la jubilación anticipada respecto de la edad legal, es otra de las recomendaciones contenidas en el Pacto de Toledo, que apuesta por que la edad de jubilación real se aproxime a la legal. Sin embargo, en el plano normativo no se han adoptado medidas de contención suficientes y las que se han tomado han consistido en la aplicación de coeficientes reductores no suficientemente “penalizadores”.

En conclusión, se observa una evolución discontinua, de idas y venidas y, globalmente considerada, escasamente coherente, que, pone en evidencia que antes que plantear una elevación de la edad de jubilación, parece más urgente y menos lesivo el objetivo de hacer coincidir la edad legal y la edad real de jubilación, cerrando paso a las jubilaciones anticipadas (totales y parciales), a las prejubilaciones y a las jubilaciones forzosas por convenio colectivo¹⁰⁶.

b) Los períodos previos de cotización o carencia

Hasta ahora se exige tener un período mínimo de cotización de quince años (antes con la Ley 26/1985, solo se exigían ocho) a lo largo de la vida laboral. Esto es lo que se conoce como carencia genérica, en cualquiera de los Regímenes de la Seguridad Social. De ellos, dos deben estar comprendidos entre los quince años inmediatamente anteriores a causar el derecho (carencia específica). Aunque hasta la reforma de 2011 no ha habido una ampliación de dicho período, la Ley 40/2007, incidió en esta cuestión al pretender incrementar la correlación entre cotizaciones y prestaciones, por lo que estableció que para acreditar el período

¹⁰⁶ Al respecto, vid. recientemente, ALMENDROS GONZÁLEZ, M.A.: “La negociación colectiva en la jubilación forzosa”, en VV.AA., dir. Monereo Pérez y Maldonado Molina, J.A., *La edad de jubilación*, Comares, Granada, 2011, pg. 271 y ss.

mínimo de cotización para acceder al derecho a la pensión, se computen exclusivamente los días efectivos de cotización y no los correspondientes a las pagas extraordinarias. Es claro que esta reforma reforzó la contributividad, avanzando hacia una mayor proporcionalidad entre cotizaciones y pensiones (art. 161.1.b) LGSS en la redacción dada por el artículo 3 de la Ley 40/2007), pero a la vez, es una reforma que endureció este requisito en contra de la jurisprudencia más favorable mantenida hasta ese momento por el TS, y decimos que es una reforma restrictiva sobre todo en relación a determinados colectivos con carreras laborales cortas o con interrupciones.

En este aspecto, como conclusión, no se había producido hasta el momento una evolución excesivamente restrictiva, sin embargo la Ley 27/2011 apuesta por un reforzamiento de la contributividad, tal y como expresa en la Exposición de Motivos, señalando que, además de la cuestión demográfica, “resulta necesario reforzar la contributividad del sistema estableciendo una relación más adecuada entre el esfuerzo realizado en cotizaciones a lo largo de la vida laboral y las prestaciones contributivas a percibir”. En esta línea el período de cotización computable para calcular la pensión pasará gradualmente de 15 a 25 años.

c) El modo de cálculo de la pensión

La cuantía de la pensión resulta de aplicar un porcentaje (variable e individualizado, según la escala establecida en el artículo 163 LGSS, primando más los primeros años cotizados que los últimos) sobre la base reguladora de la pensión. A su vez la base reguladora se obtiene dividiendo por 210 las bases de cotización del interesado durante los 180 meses inmediatamente anteriores a aquél en que se produzca el hecho causante, ex art. 162 LGSS (regla que se implantó de forma progresiva hasta 2002, ya que con anterioridad regían reglas que con carácter general incidían en una base reguladora más elevada). Por ello es importante analizar la evolución normativa.

En primer lugar, 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,

supuso el inicio de una serie de reformas dirigidas a la racionalización de la estructura y la acción protectora de la Seguridad Social. En relación con la pensión de jubilación esta norma estableció una ampliación del período para el cálculo de la base reguladora de la pensión. Así si, si hasta ese momento el período que se tomaba como referencia para el cálculo de la base reguladora se obtenía a partir de las bases de cotización de los dos años previos a la jubilación, dicho período se elevó a ocho años.

En segundo lugar, la Ley 24/1997, de Consolidación y Racionalización de la Seguridad social, supuso una nueva ampliación, de ocho hasta los quince años.

Y posteriormente, aunque se mantuvo dicho período de quince años, la Ley 40/2007, estableció que para acreditar el período de cotización exigido para acceder a la pensión de jubilación se computarían únicamente los días efectivos de cotización, excluyendo los correspondientes a las pagas extraordinarias.

La Ley 27/2011, incrementa el período de cálculo a los 25 años previos al hecho causante –se ha excluido la posibilidad de considerar toda la vida activa-, si bien, se prevé la implantación de esta medida de forma gradual, comenzando en 2013 (en que se considerarán los últimos 16 años de vida laboral, para posteriormente ir incrementándose a razón de uno por año, hasta alcanzar los 25 años completos en 2022). Y para aquellos que en sus últimos años de vida laboral hubieran percibido prestaciones o subsidios de desempleo al menos durante tres años completos (o autónomos que hubieran agotado la prestación por cese de actividad, habiendo transcurrido un año desde su agotamiento) se les da la opción de computar para el cálculo de su pensión, las cotizaciones del período de 20 años inmediatamente anteriores al mes previo al que se produzca el hecho causante de la jubilación.

Esta ampliación del período de cálculo de la pensión refuerza los principios de contributividad y sostenibilidad, respectivamente, al aumentar la proporcionalidad entre las cotizaciones y la cuantía de la pensión y al incidir en una minoración de la cuantía de la pensión media con la consiguiente reducción del gasto en pensiones. Y ello sin tener en cuenta cómo puede afectar al principio

de suficiencia de las pensiones, en función de cómo afecte a la tasa de sustitución o reemplazo (relación entre el importe de las nuevas pensiones respecto al salario medio de los últimos años)¹⁰⁷, lo cual es preocupante, comparativamente, si tenemos en cuenta que la pensión media de jubilación es inferior a la media comunitaria (en España la pensión media de jubilación contributiva se situó en 2010 en 884,07 euros).

Además, la Ley 24/2011 ha modificado los porcentajes aplicables a la base reguladora para calcular el importe de la pensión: a los primeros quince años se les aplicará el 50%; a partir del decimosexto, por cada mes adicional de cotización, comprendidos entre los meses 1 y 248 se aplicará el 0,19%. Y para los que superen el mes 248, el 0,18%. De esta forma, la pensión alcanzará el 100% de la base reguladora con 37 años cotizados, es decir, dos años más que los exigidos hasta ahora.

En conclusión, la evolución pone de manifiesto una progresiva elevación de los requisitos de acceso al nivel contributivo, a la vez que unas reglas de cálculo que dificultan alcanzar una cuantía del 100% de la base reguladora mayoritariamente. Ello comporta una reducción de la tasa de sustitución como consecuencia de la ampliación del período de cálculo de la base reguladora que alejará a los pensionistas de la renta media. No obstante, ello no va a suponer una caída de ingresos de los pensionistas por debajo de la línea de pobreza, lo que confirma la idea de una Seguridad Social de mínimos de corte asistencial que habrá cambiado su rol tradicional de renta de sustitución, asumiendo la de contención de la pobreza y la exclusión.

¹⁰⁷ El sistema español suele calificarse de generoso en cuanto se caracterizaría por una tasa de sustitución o reemplazo superior a la media de los países de nuestro entorno. Sin embargo, ello se basa en una consideración de la tasa neta de reemplazo (trabajador soltero por cuenta ajena con 40 años cotizados que se jubila a los 65 años, a tiempo completo y con el 1005 de los ingresos medios. Ello daría como resultado una tasa de sustitución del 95%. Sin embargo si se valora la tasa de reemplazo –tasa agregada de reemplazo- en función la ratio mediana de las pensiones medidas de 65 a 74 años en relación con la mediana de los ingresos brutos de los trabajadores de 50 a 59 años, España se situaría ligeramente por debajo de la media UE (51%), con una pensión equivalente al 40% de la media de ingresos medios de los trabajadores, por debajo de países como Francia o Suecia, donde las tasas agregadas de reemplazo superan el 65%.

En el contexto de un mercado de trabajo inestable y precario, será importante observar la evolución de las bases de cotización y el tratamiento que se haga de las lagunas. Pero sin duda, la ampliación del período de cálculo va a comportar en muchos casos la inclusión de un mayor número de períodos de desempleo o inactividad y, por tanto, una minoración de la cuantía de la pensión. De hecho actualmente el 68% de los trabajadores del Régimen General carecen de lagunas en sus bases de cotización en los últimos quince años de vida laboral, mientras que un 20,6% tienen lagunas de 35 o más meses –más en el caso de las mujeres-, mientras que si se consideran 20 años el porcentaje de trabajadores sin lagunas se reduciría al 50% (12,5% en el caso de las mujeres). Ello pone de manifiesto un importante efecto regresivo de la reforma de 2011, de carácter general, pero que se agudiza en el caso de las mujeres, ya que las medidas previstas en la Ley 27/2011 solo lo paliarán débilmente, ya que la mayor discontinuidad de la carrera de seguro de las mujeres no sólo se asocia a la maternidad, sino que concurren otras circunstancias como el cuidado de dependientes, que no ha sido tomado en consideración. La reforma legal se centra en la maternidad, adopción, acogimiento o cuidado de hijos y con una amortiguación limitada, hasta tal punto que el problema que puede plantearse en el futuro no es sólo que las mujeres tengan pensiones de cuantía inferior a los hombres, sino, incluso que haya un porcentaje elevado de mujeres que no cumplan los requisitos necesarios para tener derecho a una pensión contributiva. En definitiva un efecto expulsivo del nivel contributivo con sesgo de género, aunque de carácter general. En efecto, las nuevas reglas de integración de lagunas también incide de forma regresiva en la cuantía de la pensión, ya que las mismas pasan de integrarse con el 100 por 100 de la base mínima sin tope, a integrarse únicamente las 24 lagunas más próximas al hecho causante, mientras que el resto se integrarían solo con el 50% de la base mínima.

2.3 Valoración crítica sobre el procedimiento en las reformas: la concertación social y el pacto político

La concertación social protagonizó la puesta en marcha del modelo constitucional de relaciones laborales. Concretamente destacan los siguientes acuerdos:

-El ABI (1979) –germen de lo que luego sería el Estatuto de los Trabajadores-, pero que no entra en el materia de pensiones;

-El AMI (1980): el único tema al que se refiere es la edad de jubilación y su vinculación a las políticas de empleo;

-El ANE (1981-1982): dedicó más atención a la Seguridad Social, refiriéndose ya en este momento en una de sus cláusulas a la conveniencia de “proceder a un examen de conjunto del actual sistema de Seguridad Social, orientado a su mejora y racionalización”, para lo que el Gobierno debería de elaborar una propuesta que sería sometida a una Comisión Tripartita, de la que habrían de salir las propuestas fundamentales de reforma. La propuesta del Gobierno se presentó como Libro Rojo de la SS. En este documento ya se anunciaba la necesidad de flexibilización de la edad de jubilación, de jubilación parcial, de supresión del requisito del alta y período de carencia específica de jubilación, la elevación del período de carencia y hacer de la pensión de jubilación el eje del sistema de pensiones, como paradigma a seguir en pensiones de invalidez, muerte y supervivencia. Es llamativo destacar como muchas de las líneas que se han seguido en los treinta años siguientes, ya estaban contenidas en dicho Documento. Lo que da cuenta de que, pese a la incesante maquinaria legislativa en materia de SS, sin embargo, el proceso evolutivo ha sido muy lento, un procedimiento de reformas gota a gota, pese a que las ideas fundamentales ya estaban planteadas mucho antes;

-El AI (1983). Éste al no contar con la presencia del Gobierno no entró en materia de SS;

-El AES (1984) tampoco se refirió a las pensiones. De hecho, la gran reforma de 1985 (Ley 26/1985) fue una norma que partió de un proyecto unilateral del Gobierno y cuya aprobación generó un fuerte rechazo sindical.

Tras este período inicial en que la concertación social en el ámbito de la Seguridad Social desempeñó un papel discreto, transcurrieron diez años sin que el diálogo social diera frutos en este ámbito (1985-1995). En 1995, a partir del Pacto de Toledo (así conocido el “Informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del Sistema de la Seguridad Social”, BOCG de 12 abril de 1995), se inicia una práctica de concertación intensa y constante en la materia, que constituye el punto de arranque de las reformas de SS en los últimos quince años:

-Acuerdo de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social (1996) CEPYME, UGT, CCOO. Este acuerdo contenía las líneas fundamentales que luego fueron asumidas en el Pacto de Toledo y trasladadas a la Ley 24/1997, con mayor precisión jurídica. Pese a su denominación omnicomprensiva, el mismo, sobre la base de reafirmar la voluntad de las partes de mantener y consolidar el sistema de pensiones, para la consecución de este objetivo, se centra fundamentalmente en las pensiones (sobre todo en la de jubilación) con el objetivo de reforzar la contributividad en el acceso y en el sistema de cálculo de la cuantía de las pensiones (ampliación del período de determinación de la base reguladora y reducción de los porcentajes aplicables a las bases reguladoras). La segunda línea es la equidad, sin embargo, la misma parece relacionarse con la proporcionalidad y, por tanto, con la contributividad. Y, en tercer lugar, la solidaridad de sistema, fundamentalmente a través de las pensiones mínimas, la revalorización y la rama no contributiva, afirmando, eso sí, el principio de separación de fuentes de financiación;

-Acuerdo sobre contrato a tiempo parcial y fomento de su estabilidad (1998), que contiene las principales líneas de las reformas posteriores en materia de jubilación parcial anticipada, en relación con el contrato de relevo;

-Acuerdo sobre revalorización de pensiones mínimas (2000), adoptado en cumplimiento de los compromisos de solidaridad adoptados en el Pacto de Toledo;

-Acuerdo sobre la mejora y desarrollo del Sistema de Protección Social (2001), que se firmó en Madrid el día 9 de abril de 2001 (Gobierno, CC.OO y CEPYME). El contenido del mismo se trasladó al RD Ley 16/2001, de 27 de diciembre. Este Acuerdo se adoptó para avanzar en la línea del Acuerdo de 1996 y las Recomendaciones del Pacto de Toledo dentro del objetivo de la consolidación de la viabilidad presente y futura del sistema y, en particular, de la pervivencia de las pensiones. Se acuerda el encuadramiento de los complementos a mínimos de pensiones con cargo a financiación presupuestaria en un plazo de doce años, dedicación de los excedentes en cotizaciones sociales a la dotación del Fondo de Reserva, medidas de jubilación flexible que incentiven la permanencia en la actividad, ampliación de supuestos de jubilación anticipada voluntaria y la reducción de las cotizaciones sociales y se insiste en la necesidad de modernización del Sistema sobre dos apoyos la creación de empleo y el crecimiento económico.

En éste se insiste de nuevo en la necesidad de profundizar en la contributividad de las pensiones contributivas con el fin de lograr una mayor proporcionalidad entre el esfuerzo de cotización y el nivel de prestación alcanzado. Pero en un difícil equilibrio entre ésta y la solidaridad, también se alcanzó el compromiso de incrementar las pensiones mínimas de jubilación de los beneficiarios de menos de 65 años (Apartado VI relativo a la mejora de las prestaciones del Sistema). En el caso de la pensión de jubilación, se pacta la modificación del cálculo de la base reguladora, de modo que tendencialmente y de forma progresiva se tenga en cuenta el esfuerzo realizado por el trabajador a lo largo de toda su vida laboral (Apartado V). Se trata de un Acuerdo que expresa más líneas generales que compromisos concretos, insistiendo en la necesidad de estudiar en profundidad cual había sido el impacto de las medidas

racionalizadoras adoptadas en 1997. En definitiva, este Acuerdo pospuso la adopción de cualquier decisión en espera de que transcurriera el período transitorio de ampliación del cálculo de la base reguladora introducido por la Ley 24/1997. Sin embargo, sí se acordó que cualquier medida que se adoptara en el futuro debía de hacerse con el consenso de los firmantes del Acuerdo. En lo que se refiere a las jubilaciones anticipadas este Acuerdo incidió en la línea de facilitar las jubilaciones anticipadas, al reducirse el coeficiente reductor (penalizador) que se venía aplicando, lo que mejoraba las cuantías. No obstante, la edad se elevó de 60 a 61 años y se introdujo el requisito de inscripción de un mes en las oficinas del INEM como demandante de empleo y, de otro lado, se incentivó al trabajador a continuar en la actividad más allá de los 65 años (aunque sus beneficiarios son solo aquéllos trabajadores que a los 65 años tendrían derecho al 100% de su pensión), consistente en una exoneración de cuotas por contingencias comunes y un incremento del porcentaje por encima del 100% de la B. Reguladora de dos años por cada año completo trabajado.

También se acordó la necesidad de mejora de otras pensiones: viudedad (elevación del porcentaje de la base reguladora del 45 al 52 por 100 de forma progresiva, elevable al 70% en caso de cargas familiares y cumpliendo determinadas exigencias se admite la posibilidad de mantenimiento de la pensión contrayendo nuevas nupcias) y orfandad (se incrementa el límite de edad cuando el huérfano no trabaje o tenga ingresos no superiores al 75% del salario mínimo interprofesional, a los 22 años o 24 años, en caso de orfandad absoluta).

Al margen de otras cuestiones a las que no nos referiremos aquí por exceder el tema (convergencia de Regímenes Especiales, lucha contra el fraude, creación de la Agencia de la Seguridad Social o responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones de Seguridad Social), en lo que a las pensiones se refiere, este Acuerdo puede considerarse continuista con los adoptados anteriormente a partir del de 1996, que marca un antes y un después en las reformas de la Seguridad Social desde la Constitución.

Desde ese momento, y a diferencia de lo sucedido en el período 1996-2000, se inicia una etapa en la que no se llegó a Acuerdos, ni en el ámbito laboral (RD-Ley 5/2001, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad, convertido, tras su tramitación parlamentaria en la Ley 12/2001), ni de la Seguridad Social. La reforma de la protección por desempleo se llevó a cabo mediante el RD Ley 5/2002, de 24 de mayo (posteriormente Ley 45/2002), cuyo objetivo era facilitar que los desempleados permanecieran en situación de desempleo el menor tiempo posible. Las organizaciones sindicales se posicionaron abiertamente en contra del contenido de esta reforma: huelga general de 20 de junio de 2002 y posteriores movilizaciones en las que se denunciaba el cambio de modelo de protección por desempleo, en alusión a la redefinición del concepto de colocación adecuada, la limitación de la protección por desempleo de los trabajadores fijos discontinuos, variación del concepto de renta a efectos del subsidio de desempleo, progresiva desaparición de la protección por desempleo para los eventuales del campo (impide la entrada de nuevos perceptores del subsidio de eventuales del REASS) que luego quedó suavizada ante las movilizaciones a través de la creación de la Renta Agraria en las Comunidades de Andalucía y Extremadura y, finalmente habilitación indefinida al Gobierno (es decir, ya no es anual) de la regulación de la Renta Activa de Inserción.

-Acuerdo por la viabilidad del sistema público de Protección Social y a favor del empleo y la competitividad (2006) –CEOE, CEPYME; CCOO y UGT-. Este Acuerdo, que se alcanzó después de que el Gobierno presentara en noviembre de 2005 una propuesta de medidas de reforma de las pensiones para su consideración en el diálogo social- daba respuesta a una de las prioridades marcadas en el ámbito sociolaboral en la Declaración para el Diálogo Social de julio de 2004, en que la Seguridad Social era objeto de atención especial. Aunque su contenido es heterogéneo, se centró, sobre todo, en la necesidad de alcanzar una adecuada relación entre ingresos y gastos del sistema, la mejora de la acción

protectora del nivel no contributivo y de las prestaciones contributivas, la edad de jubilación y la permanencia en la actividad más allá de la edad de jubilación. Una parte de su contenido quedó recogido en reformas legales en 2006 (RD 1299/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de Seguridad Social o aprobación de la nueva tarifa de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales), si bien el grueso de los compromisos contemplados por el Acuerdo quedó consagrado en la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, a la que ya nos hemos referido, en relación a la pensión de jubilación.

El Acuerdo Social de 2006 prestó atención a otras pensiones y prestaciones económicas del sistema, incidiendo en una mejora de la acción protectora, que afectó a las pensiones de viudedad y orfandad fundamentalmente, mientras que en el caso de la IT se incidió en la mejora (intensificación) de los mecanismos de control. Sobre la pensión de viudedad los compromisos alcanzados se valoran positivamente, aunque ello haya supuesto dar pasos inequívocos a favor de una mayor asistencialización de la pensión, fundamentalmente porque se produce un avance importante en la mejora de la acción protectora, en la medida en que se consideran los cambios que se están produciendo en la estructura familiar, flexibilizando la exigencia de matrimonio previo. Los aspectos más destacables que luego fueron desarrollados en la Ley 40/2007 fueron los siguientes: 1) En caso de fallecimiento derivado de enfermedad común no sobrevenida con posterioridad al vínculo matrimonial, se exige que el mismo se hubiera celebrado con un año de anterioridad o la existencia de hijos comunes (para evitar matrimonios de conveniencia). 2) En supuestos de separación, divorcio o nulidad, se exige, como nuevo requisito que el sobreviviente sea acreedor de la pensión compensatoria a que se refiere el artículo 97 del Código Civil y que dicha pensión quede extinguida como consecuencia del fallecimiento de quien la abonaba. 3) En caso de concurrencia de varios beneficiarios se garantiza a quien era cónyuge en el momento del fallecimiento el 40% de la pensión. Y en caso de no existencia de matrimonio en el momento del

fallecimiento, la distribución se efectúa sin computar los períodos en blanco y, además, se establece como límite a la pensión del cónyuge divorciado la cuantía de la pensión compensatoria. 4) Se posibilita el acceso a la pensión de viudedad sin la existencia de matrimonio cuando haya existido una unidad convivencial -pareja de hecho- que implique convivencia ininterrumpida, estable y notoria (cinco años) y, además exista dependencia económica con el fallecido, que se considera existe cuando los ingresos por parte del solicitante de la pensión no superan el 50 % de la suma de los ingresos propios y del causante y en el 25% cuando no existan hijos comunes con derecho a pensión (o, aun superándolos, que los ingresos del solicitante sean inferiores a 1,5 veces el importe del SMI).

En la de orfandad la ampliación de la acción protectora es igualmente reseñable, al rebajar los requisitos de acceso a la misma, ya que aun manteniendo los requisitos de carácter general, se excepciona el requisito de cotización previa, aunque el fallecimiento esté originado por una enfermedad común. Además se acuerda la elevación de la edad máxima de percepción más allá de los 18 años, aumentando los niveles de ingresos del menor que permiten el percibo de la pensión más allá de los 18 años, que del 75% del SMI, pasan a ser del 100 por 100 de dicha magnitud. En los supuestos de acrecimiento de la pensión de orfandad por inexistencia de pensión de viudedad, se reconoce extensivamente a todos los supuestos, cualquiera que fuera la filiación de los hijos, en contra de la jurisprudencia y práctica administrativa existente hasta ese momento.

Respecto a la Incapacidad Temporal el Acuerdo, pero sobre todo la Ley, se centra en la mejora e intensificación del control de esta prestación, evitando los supuestos de acceso indebido a la protección. Para ello se acordó reforzar la colaboración entre las entidades responsables del pago de la prestación (Entidades Gestoras o Mutuas) con los Servicios de Salud, dotando, además, de mayor protagonismo a los servicios médicos de las Entidades Gestoras en el control de la verificación de la pérdida temporal de la capacidad de trabajo de los beneficiarios, bien situando competencias de aquellos en una posición equivalente a la atribuida a la inspección médica u organismo equivalente de los Servicios de Salud, bien

atribuyendo en exclusiva a las Entidades Gestoras el control de la IT. De conformidad con ello, la Ley 40/2007, sitúa el control de la prestación de la IT en los servicios médicos de la Entidad Gestora responsable del pago, a partir del decimosegundo mes de la baja (aunque la Ley 35/2010 ha dado un nuevo paso, incrementando las competencias de los servicios médicos del INSS cuando los procesos de IT no hayan alcanzado una duración de 365 días, pudiendo expedir partes de alta médica).

-La reformulación del Pacto de Toledo 2011 (ya anteriormente reformulado en 2003) y el Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones (2 de febrero de 2011)¹⁰⁸.

La imbricación entre el consenso político (parlamentario) y social (acuerdo entre los agentes sociales), sobre las reformas a acometer en el sistema de pensiones, ha llegado a su último eslabón en el proceso de reforma del sistema de Seguridad Social de 2011, a través del Pacto de Toledo/2011 y Acuerdo Social y Económico, ambos de este año.

El Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el 25 de Enero de 2011, el denominado *Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo*, en el que se hace una serie de recomendaciones al Gobierno en orden a una mayor viabilidad y sostenibilidad del sistema público de prestaciones económicas, para que siga cumpliendo su función esencial de garantía de cohesión social y a la vez se adapte a los retos que se plantean y a la cobertura de las necesidades, de forma que se afiance un sistema que procure “prestaciones viables y adecuadas”

El Pacto de Toledo 2011, que sigue el mismo esquema del Informe de 2003: valoración de si se han seguido las recomendaciones y coherentemente con ello, propuesta de medidas en orden al mantenimiento de un sistema de pensiones

¹⁰⁸ Vid. sobre el contenido del Acuerdo Social y Económico, MONEREO PÉREZ, JL,: “La reforma concertada de las pensiones. El Acuerdo Social y Económico y su desarrollo legislativo”, en Revista de Derecho del Trabajo, Iustel, núm. 25, mayo de 2011.

basado en el sistema de reparto¹⁰⁹, parte de dos presupuestos que han de marcar la orientación de las reforma del sistema de pensiones:

- de un lado, las tensiones que la cuestión demográfica en España va a plantear a medio plazo sobre el sistema de pensiones (elevación de la tasa de dependencia en 6 puntos en 10 años, alcanzando el 55.1 por 100)
- de otro lado, la necesidad de proceder a reformas en el marco de las que se están adoptando en los países de la UE, siguiendo las recomendaciones de los Consejos comunitarios¹¹⁰

Sintéticamente, las recomendaciones son las siguientes:

1. Sobre la separación y clarificación de las fuentes de financiación (recomendación primera), en una línea continuista, con los objetivos del Pacto de Toledo de 1995 y su reformulación de 2003, se hacen las siguientes valoraciones y recomendaciones:

En primer lugar, el Informe parlamentario de 2011, constata que se ha producido una clarificación de las fuentes de financiación, adecuando la misma a la naturaleza de las prestaciones, sin embargo, no se ha asumido vía impositiva el coste de los complementos por mínimos de las pensiones contributivas de la Seguridad Social, por lo que se insta a que se culmine este proceso. También se refiere a la clarificación del balance económico-patrimonial de la Seguridad Social, de forma que no se produzcan efectos negativos sobre el equilibrio presupuestario, dando solución a los préstamos otorgados en los años noventa

¹⁰⁹ Para una valoración crítica de esta revisión del Pacto de Toledo, en la línea aquí defendida, vid. MONEREO PÉREZ, JL.: “El sistema de pensiones en el marco de la nueva revisión y actualización del Pacto de Toledo”, *Aranzadi Social*, núm. 15, diciembre de 2010, pp. 53 y ss.

¹¹⁰ Con posterioridad a la “Estrategia de Lisboa”, del Consejo Europeo de 2000, el documento de referencia es la Comunicación de la Comisión “Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, de 3 de marzo de 2010 y que fue respaldado por el Consejo Europeo de junio de 2010, en el que se aboga por el mantenimiento y fortalecimiento de unos sistemas de pensiones adecuados en la protección y sostenibles económicamente. También son de obligada referencia el Libro Verde de las pensiones “En pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros” y el “Informe conjunto de los Comités de Política Económica y de Protección Social sobre evolución de los sistemas de pensiones. Noviembre 2010”.

desde el Presupuesto del Estado al de la Seguridad Social (préstamos para saneamiento del gasto sanitario y para el equilibrio presupuestario). Para ello se recomienda actualizar los balances en orden a que se liquiden las deudas entre ambos, e, incluso, sugiere el sistema de compensación a través de la cesión del patrimonio inmobiliario afecto a la prestación sanitaria y servicios sociales.

En segundo lugar recomienda la adecuación de las cotizaciones a la financiación de las prestaciones contributivas. Se recomienda que las cotizaciones sociales se reserven en exclusiva a la cobertura financiera de las prestaciones contributivas, anteponiendo sostenibilidad del sistema a cualquier reducción de los tipos de cotización (y es que mientras las bonificaciones en las cotizaciones son asumidas por imposición general, las reducciones son soportadas directamente por el Presupuesto de la Seguridad Social).

En tercer lugar, también hace recomendaciones sobre la cobertura financiera de las políticas activas de empleo. Se apuesta aquí también por mantener la separación de las fuentes de financiación del Sistema de Seguridad Social, lo que supone que el coste de las políticas activas de empleo deba ser asumido por la imposición general.

Por último, se recomienda que, dado que el presupuesto de la Seguridad Social cuenta con una especificidad presupuestaria, es lógico que esa particularidad se traslade también al ámbito del control parlamentario de dichos Presupuestos, de forma que la tramitación parlamentaria se lleve a cabo de forma diferenciada.

Partiendo de este Informe parlamentario, el Acuerdo Social y Económico 2011 contiene dos compromisos en materia de financiación. De un lado, asume plenamente el conjunto de las Recomendaciones del Pacto de Toledo (separación y clarificación de las fuentes de financiación), de forma que todas las prestaciones no contributivas y las de naturaleza universal se financien con cargo a presupuestos de "las Administraciones Públicas", singularmente, en lo que se refiere a los complementos por mínimos de las pensiones contributivas que, conforme establece la disposición transitoria decimocuarta de la LGSS, han de

estar financiados con cargo a la imposición general en el ejercicio 2014. Y, de otro lado, los Ministerios de Economía y Hacienda y de Trabajo e Inmigración, junto con las organizaciones sociales firmantes del ASE, se comprometen a realizar estudios, en el marco de las recomendaciones del Pacto de Toledo sobre la conveniencia y la posibilidad de establecer nuevos –escenarios” de financiación complementaria de la Seguridad Social, en el medio y largo plazo (que implícitamente aludiría a la posibilidad de establecer algún impuesto directo afecto a la financiación de la Seguridad Social).

2. Sobre el mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones.

-El Pacto de Toledo 2011, dedica especial atención a la revalorización de las pensiones, pues, recuerda este documento, las pensiones no solo tienen como finalidad proporcionar rentas de sustitución (pensiones contributivas) o de compensación (pensiones no contributivas) a las personas que al cumplir una determinada edad pierden sus ingresos como consecuencia del cese en la actividad o se ven en dificultades de lograr esos ingresos, sino que también esas rentas no pierdan su poder de compra como consecuencia del incremento de los precios. En España desde la década de los ochenta se optó por un sistema de revalorización automática conforme a IPC previsto, primero, de forma selectiva, y, luego, para todas las pensiones (contributivas y no contributivas). El Informe mantiene la necesidad de preservar el actual sistema de revalorización pero diferenciándolo de lo que son medidas de mejora por encima de lo que es mantenimiento del poder adquisitivo, ya que sólo aquella (la revalorización) sea soportada por las cotizaciones sociales. Incluso se hace una crítica negativa a la no actualización de las pensiones (salvo las mínimas y las de naturaleza no contributiva) en 2011 (RD-Ley 8/2010).

-Sobre la actualización conforme a IPC previsto, se constata que se han producido desviaciones no sólo al alza sino a la baja, lo que ha comportado un incremento –no mantenimiento- del poder adquisitivo de las pensiones, por lo que propone que se regule esta posibilidad, bien, procediendo a la absorción de la

ganancia en las revalorizaciones de ejercicio siguientes, bien como mejora de la protección, pero sin que sea consolidable. Además se insta al estudio de los modelos comparados de actualización para aplicar otros mecanismos sustitutivos o complementarios al IPC.

3. Sobre el Fondo de Reserva, se constata la generación de excedentes desde su creación en 2001 hasta 2010, como consecuencia de la evolución positiva de los presupuestos de la Seguridad Social en los últimos diez años (65.000 millones de euros). A partir de dicha constatación se insta a que los excedentes de la SS, sin límite alguno, incrementen las dotaciones del Fondo de Reserva, así como a mantener criterios de seguridad y solvencia en las inversiones del Fondo de Reserva.

4. Cotización a la Seguridad Social.

El Informe parlamentario contiene dos recomendaciones:

De un lado, reitera la necesidad de ajustar la relación entre ingresos recibidos y las bases de cotización, de forma que ello redunde en una mejora en la cuantía de las prestaciones. Para ello se han de elevar de forma coordinada el tope máximo de cotización y la pensión máxima, para garantizar “una adecuada correlación en la evolución de los salarios, cotizaciones y prestaciones”. En efecto hasta ahora la evolución del tope máximo de cotización no ha corrido paralela con el límite de pensión pública, ya que aquél ha ido evolucionando sobre previsiones de inflación, mientras que éste ha crecido conforme al incremento real de los precios, sin que se hayan llevado a cabo correcciones¹¹¹. El Informe constata que la relación entre salarios realmente percibidos y el tope de cotización se ha deteriorado porque los salarios, en general, han mantenido el poder de compra o lo han mejorado, mientras que el tope de cotización ha evolucionado por debajo del crecimiento real de la inflación, lo que ha producido una separación entre el

¹¹¹ Excepcionalmente sí se aplicó un correctivo en los ejercicios de 2007 y 2008. El Acuerdo Social de 2007 establecía que el tope de cotización se incrementaría anualmente mediante la aplicación del incremento real de las pensiones del ejercicio anterior (por tanto, conforme a la evolución real de los precios). Pero la crisis económica a partir de 2009 impidió mantener esta medida en los ejercicios siguientes, en los que el tope de cotización se ha incrementado por debajo de la previsiones de inflación-

salario cotizado y los ingresos realmente percibidos, desvirtuando la función de sustitución de salarios propia de las pensiones de la Seguridad Social.

El Acuerdo para la reforma y el fortalecimiento del sistema público de pensiones de 2011 recoge el mismo compromiso, si bien, lo condiciona o difiere al momento en que la coyuntura económica y del empleo así lo permita, una vez el MTIN y los agentes sociales examinen la relación existente entre las bases máximas de cotización y los salarios medios, con el fin de mantener el carácter contributivo del sistema.

En segundo lugar, el Informe se refiere al modo de cálculo de las pensiones, de modo que se realice sobre períodos de cotización real, sin perjuicio de considerar determinadas situaciones y siempre que las posibilidades financieras de la Seguridad Social lo permitan (los actualmente reconocidos, como los períodos de excedencia en razón del cuidado de menor nacido, adoptado acogido, la elevación al 100 por 100 de las cotizaciones a tiempo parcial acreditadas en períodos anteriores o subsiguientes a la maternidad, adopción o acogimiento, los períodos de cotización reconocidos en los supuestos de violencia de género a la víctima que tiene que suspender o extinguir su contrato o su actividad por esta circunstancia). Además, se propone la unificación de la fórmula de determinación de la base reguladora que sirve de referencia para el cálculo de todas las prestaciones, evitando la disparidad actual (ésta es una propuesta que ya aparecía en Informes y documentos de reforma desde 1977), tomando como referencia modelos adoptados por otros países de la UE.

En tercer lugar, en relación con la sostenibilidad del sistema de pensiones, basado en un sistema de reparto, que implica una correlación entre pensiones y cotizaciones, la recomendación sexta del Informe hace una valoración positiva de los incentivos a la contratación como instrumento para favorecer la incorporación o permanencia en el mercado de trabajo de personas con especiales dificultades de inserción laboral o con riesgo de exclusión de dicho mercado. No obstante, ello, señala el Informe, ha de hacerse respetando el principio de separación de fuentes de financiación de las prestaciones, por lo que su coste debe correr a cargo de la

imposición general. Además, y sin perjuicio de su apuesta por estos incentivos, el Informe matiza que los mismos no pueden adoptarse de forma generalizada, ya que perderían su eficacia y razón de ser, razón por lo que ha de limitarse a colectivos realmente en situación de especial dificultad -se hace especial hincapié en los jóvenes¹¹²-y también han de adoptarse fórmulas que incrementen la empleabilidad de las personas, siendo el empleo y el crecimiento económico presupuestos vitales para un sistema contributivo de pensiones basado en el reparto.

El ASE, va más allá que el Informe en este punto y atendiendo a la realidad de que cada vez más jóvenes acceden al mercado de trabajo a través de formulas de formación o de investigación (becarios), quedando dicha actividad al margen del sistema de SS, establece que los programas formativos, de formación profesional o universitarios gocen de la misma protección que los contratos formativos y tengan las mismas limitaciones que éstos, siendo las empresas o entidades que financien esos programas quienes habrán de cotizar a la Seguridad Social, eliminándose las restricciones a que la relación de cotización se pueda iniciar a través de programas formativos o de investigación, por lo que no debería exigirse acreditación de actividad laboral previa para la suscripción de un convenio especial. Igualmente contempla la aprobación de convenios especiales ad hoc para los participantes en programas formativos o de investigación remunerados en el extranjero, cuando, por aplicación de la normativa del país de residencia no sea posible estar afiliado en el Sistema de dicho país. Incluso, yendo

¹¹² En la parte 1º III del Acuerdo Social se regula un plan de choque, dada la alta tasa de desempleo en este colectivo, en torno al 40%. Se dirige a los jóvenes menores de 30 años y desempleados de más edad y contempla reducciones de las cotizaciones a cargo de los empleadores -que pueden llegar al 100 por 100- cuando se contrate a estos colectivos a tiempo parcial con una jornada no inferior al 50%. Además contempla un programa de recualificación profesional a favor de las personas que hayan agotado la prestación de desempleo, consistente en un itinerario personalizado de inserción, así como la participación en medidas de políticas activas de empleo dirigidas a la recualificación y reinserción profesional, en especial para puestos de trabajo en sectores emergentes o con mayor potencial de empleo. Medidas que incluyen una renta del 75 % del IPREM por un período máximo de seis meses, siempre que el beneficiario no tenga ingresos superiores al 75% del SMI. Estas medidas se han llevado a la práctica a través del Real Decreto-Ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición hacia el empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas.

más lejos, establece la posibilidad de abono de las cotizaciones por una sola vez y en un plazo no superior a dos años del período de formación o investigación, en relación a jóvenes que participaron en programas de formación o investigación en los cuatro años anteriores a la entrada en vigor de la ley que lleve al ordenamiento jurídico las reformas del Acuerdo.

5. Sobre los Regímenes Especiales, se continúa en la línea marcada desde la primera formulación del Pacto de Toledo, de un lado, su reducción a través de la integración de Regímenes Especiales –como por ejemplo se ha hecho con el REA: trabajadores por cuenta propia han pasado al Reta y queda pendiente la integración en el RGSS de los trabajadores por cuenta ajena-. Y, de otro lado, la convergencia con el Régimen General de la Seguridad Social de Regímenes Especiales a través de la progresiva homogeneización en la financiación y acción protectora. Ahora se insta, además a continuar con este proceso de simplificación de la estructura del sistema, de modo que quede articulado a través de dos Regímenes, uno para trabajadores por cuenta ajena y otro para trabajadores por cuenta propia. Para ello se recomienda la integración definitiva en el RGSS de los trabajadores por cuenta ajena del campo, en el Régimen que corresponda, de los trabajadores del mar y de las personas que prestan servicios en el hogar familiar; llevándolo a cabo de forma gradual y teniendo en cuenta las particularidades existentes en los distintos colectivos. Respecto a los autónomos, partiendo de la preferencia por las bases mínimas de cotización, y de cara a la suficiencia de sus pensiones se recomienda que de forma gradual se adopten las medidas necesarias para aproximar las bases de cotización de los trabajadores autónomos a los ingresos percibidos por los mismos. También se hace alusión a colectivos que inician una actividad con fines formativos, tras estudios de grado o formación profesional, que no ostentan la cualidad de investigadores, para que se aborde su inclusión en el Sistema de SS.

Se cuestiona la necesidad de mantener los sistemas especiales dentro del RGSS, dados los cambios en materia de encuadramiento, afiliación, cotización o

recaudación y la incorporación de las nuevas tecnologías. Por ello se recomienda estudiar el sentido del mantenimiento de todos ellos.

Se recomienda una mayor convergencia y armonización de las prestaciones del Régimen de Clases pasivas con las del RGSS, de forma gradual, respetando los derechos adquiridos y las expectativas de derechos.

En el Acuerdo Social y Económico, las partes firmantes reiteran la necesidad de llevar a cabo el compromiso adoptado en el Acuerdo de 2006, es decir, que los trabajadores por cuenta ajena del Régimen Especial agrario se integren en el Régimen General, a través de la configuración de un sistema especial, de forma que sea posible la equiparación de las prestaciones de estos trabajadores con los del RGSS y que se habilite un período transitorio para la equiparación de las cotizaciones, como vía de garantizar, al mismo tiempo, el mantenimiento de la competitividad de las explotaciones agrarias. Al mismo tiempo se acuerda que, durante la tramitación parlamentaria de la ley que lleve al ordenamiento jurídico la reforma acordada, se proceda a la revisión de la situación del Régimen Especial de empleados del hogar, a los efectos de su integración en el RGSS –se ha de recordar que, aun con menor grado de exigencia, este compromiso ya se adoptó en el Acuerdo Social de 2006-. Y sobre el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, el acuerdo se refiere a la necesidad de aumentar la contributividad del sistema, evitar o reducir los efectos que se pueden producir como consecuencia de la libre elección de las bases y por último a la mejora de las prestaciones a reconocer conforme a las cotizaciones ingresadas, de forma que se potencie la convergencia con la intensidad protectora de los trabajadores por cuenta ajena; y, para la consecución de estos fines, acuerdan que las bases de cotización del RETA experimenten un crecimiento al menos similar a la evolución media de las bases de los trabajadores del RGSS, sin que la subida de aquéllos pueda superar en más de un punto porcentual el crecimiento de las bases medias del RGSS. No obstante, el Acuerdo matiza este compromiso, al condicionar el incremento de las bases de cotización del RETA al diálogo social, incorporando, además, la salvedad de que los mismos no serán aplicables en los

años en que la crisis económica origine pérdidas de ingresos o de empleo en el colectivo de trabajadores por cuenta propia. Con estos objetivos, desde la voluntariedad y con un fin de sensibilización del colectivo, ATA y UPTA firmaron con la Administración de la Seguridad Social, un Acuerdo de colaboración el 9 de febrero de 2011, por el que se lleva a cabo una campaña para animar a los trabajadores por cuenta propia a cotizar en función de su ingresos reales, como medida para mejorar sus futuros derechos de prestaciones.

Finalmente, las partes del ASE se comprometieron a abrir un proceso de diálogo a través de la Mesa General de la Función Pública para abordar la reforma del Régimen de Clases Pasivas, se ha de entender, para adoptar medidas similares a las acordadas en el ámbito de la Seguridad Social.

6. El Informe del Congreso se refiere también a lucha contra el fraude como vía de garantizar la sostenibilidad del sistema.

El fraude es considerado como un ataque al Sistema y a su viabilidad (tanto por defecto de ingresos como por exceso de gastos) y además como un factor de deslegitimación del mismo. Por ello el Informe (recomendación décima) insiste en la necesidad de continuar avanzando en la adopción de medidas destinadas a mejorar el control en la percepción de prestaciones y luchar contra el empleo sumergido y la economía irregular, que además de su impacto sobre el Sistema, perjudica la estabilidad económica e incide en la competencia desleal entre empresas. Señala la necesidad de actuación conjunta de las Administraciones públicas para favorecer la afloración de la economía sumergida y la erradicación de las empresas ficticias creadas para el acceso fraudulento a las prestaciones y para impedir la afiliación a Regímenes que no se corresponden con las características propias del trabajo efectivamente realizado (los falsos autónomos), el reforzamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la actualización del régimen sancionador en materia de Seguridad Social (adecuación de tipos penales y regulación de la prescripción en el caso de estructuras organizadas para defraudar, el blanqueo de capitales, su ocultamiento en paraísos fiscales y otros delitos graves contra la Hacienda Pública y la

Seguridad Social). Reitera recomendaciones anteriores sobre el control y seguimiento de la IT, la reducción del absentismo injustificado y el uso de esta prestación como alternativa al desempleo, a la jubilación y otras prácticas abusivas, lo que requiere reforzar la colaboración y control por parte de las Entidades Gestoras y las Mutuas, en especial en relación con los procesos de bajas con duración inferior a quince días, por los costes económicos que implican para las empresas.

7. El Informe dedica otro apartado a la modernización de la gestión de la Seguridad Social, en aras a que las prestaciones lleguen a tiempo y que se facilite el cumplimiento de las obligaciones para con la Seguridad Social.

Pese a reconocer el proceso de innovación y mejora de la gestión, sobre todo por la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y la mejor formación del personal de las entidades y organismos que gestionan el sistema, considera que ello no contradice la necesidad de mejorar dicha gestión. Para ello proponen que en la nómina mensual se recoja no sólo el importe de la cotización a cargo del trabajador sino también la cuantía de las cotizaciones abonadas por el empleador, para que de esta forma se logre una mayor conciencia de la importancia de la carrera de cotización sobre su futura pensión de jubilación. Además, se recomienda, que, al menos una vez al año, todo cotizante reciba en su domicilio información sobre el importe aproximado de la pensión que correspondería de pensión de jubilación, en el caso de que mantuviese constante la cotización que se realiza en el momento en que se proporciona esta información. La recomendación octava apunta la necesidad de integrar las funciones de afiliación, recaudatorias y de gestión de prestaciones a través de una entidad gestora única, en orden a la simplificación y racionalización de las estructuras administrativas, economizar los costes y alcanzar una mayor eficacia social, además de hacer efectiva la aplicación de los principios de solidaridad, igualdad y equidad propios de nuestro sistema de Seguridad Social.

También se recomienda una mayor coordinación entre el sistema de prestaciones de la Seguridad Social y los sistemas asistenciales autonómicos,

mantener y mejorar el sistema de aplazamientos y fraccionamientos en supuestos de dificultades por su incidencia favorable sobre las empresas y el empleo, si bien, ello debe hacerse, según el Informe, sin descuidar la salvaguarda del equilibrio presupuestario del sistema. Sobre las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, y a diferencia de los Informes de 1995 y 2003, la recomendación novena, propone que se adopten medidas que mejoren su eficacia y el control de las mismas, aunque no se concretan. Y, en la línea iniciada en 2007, se recomienda continuar el proceso de simplificación de las primas de cotizaciones por contingencias profesionales, ajustando su importe a las necesidades reales del sistema en cada ejercicio.

El Acuerdo para la reforma y el fortalecimiento del sistema público de pensiones de 2011, también se refiere a estas cuestiones, siendo más concreto. Así, establece la adopción de una serie de medidas en relación con las Mutuas: que la cotización por contingencias profesionales se ajuste a los costes de las prestaciones y su gestión, así como de los derivados de la prevención de los riesgos profesionales, a cuya finalidad, durante el período de cinco años a partir de la vigencia del acuerdo (desde el 2 de febrero de 2011) se ha de llevar a cabo una evaluación anual de los costes de las prestaciones y de su gestión, adecuando tales costes al nivel de las primas de cotización a la seguridad Social por riesgos profesionales, siempre que la estabilidad del sistema lo permita. Además establece la adopción de programas dirigidos a conseguir una mayor colaboración entre las Mutuas y las Entidades Gestoras, dentro del objetivo amplio de conseguir un mayor control de los procesos de IT inferiores a quince días, incidiendo de forma favorable en los costes empresariales. Y, finalmente, establece que la Administración y las organizaciones sindicales y empresariales acuerdan que los órganos directivos de las Mutuas pasen a componerse de representantes de las empresas asociadas a la entidad que cuenten con mayor número de trabajadores, de otros designados por las organizaciones empresariales y de una representación de las organizaciones sindicales más representativas (hasta ahora la junta directiva está sometida al tope de 20 miembros).

8. La Pensión de jubilación

Se ha de partir del relevante y dinámico papel de esta pensión dentro del gasto de la Seguridad Social, lo cual, teniendo en cuenta las previsiones demográficas, no hará sino acentuarse. Por ello es la prestación sobre la que más inciden tanto el Informe como el Acuerdo –y, luego, la Ley 27/2011-, sobre todo, en lo que se refiere a los requisitos de acceso, forma de cálculo y cuantía, buscando la máxima correspondencia entre esfuerzo contributivo y pensión a percibir.

8.1 Edad de jubilación

En lo que se refiere al acceso, el Informe se refiere a la edad de jubilación (la edad legal, está establecida desde 1900 en 65 años), insistiendo en los beneficios de la prolongación de la vida laboral, tanto para el propio trabajador como para la estabilidad financiera del sistema y su viabilidad en el medio y largo plazo. La recomendación duodécima propone:

-propugnar una nueva regulación de las jubilaciones anticipadas, evitando que sirva como mecanismo para la regulación del empleo, por lo que la misma ha de reservarse sólo para trabajadores con largas carreras de seguro que voluntariamente opten por acogerse a ella, sin perjuicio del mantenimiento de fórmulas de jubilación anticipada en los casos de colectivos que realicen actividades de elevado grado de penosidad, peligrosidad o insalubridad y acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad, o en razón de su grado de discapacidad cuando el trabajo suponga de forma generalizada y apreciable una reducción de la esperanza de vida.

-sobre la edad ordinaria de jubilación no se llegó a un acuerdo concreto aunque sí se determinaron las líneas de las actuaciones futuras: la importancia de prolongar la presencia activa de las personas en el mercado de trabajo y retrasar la edad efectiva de jubilación, aproximar edad legal y edad real de jubilación, el retraso de la edad efectiva de acceso a la pensión de jubilación debe ir acompañado de un nuevo marco legal basado en la flexibilidad y gradualidad, así como en una nueva regulación de la jubilación anticipada en la que prime que la

cuantía de la pensión a percibir dependa más del número de años cotizados a lo largo de la vida y de su esperanza de vida en el momento de la jubilación.

-incentivar la prolongación voluntaria de la vida laboral, más allá de la edad ordinaria de jubilación, no sólo mediante mecanismos de Seguridad Social (bonificaciones o exenciones en la cotización o mejora del importe de la pensión), sino adoptando también medidas de carácter laboral o fiscal y mejorando los incrementos de la cuantía de la pensión en los casos en que se demore el acceso a la jubilación cuando podría haberse acudido a la misma con la edad ordinaria (incluso sugiere una atemperación del régimen de incompatibilidad entre percepción de pensión y de ingresos por actividad laboral).

-reducción del número de posibilidades de acceso a la pensión de jubilación existentes, ya que las once fórmulas actualmente existentes son excesivas, siendo necesaria la supresión o modificación que las que no sean acordes a las recomendaciones parlamentarias.

El Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones de 2011, coincide globalmente con el Pacto de Toledo, no obstante, hay diferencias y, sobre todo, se observa un mayor grado de concreción. Básicamente establece los aspectos que han de reformarse, en la línea de retrasar la edad de acceso efectivo a la pensión de jubilación, en el marco de un proceso caracterizado por la gradualidad y la flexibilidad, la voluntariedad y la consideración de la situación de las personas que salen involuntariamente de la actividad laboral a una edad avanzada. Los puntos fundamentales son:

-Se fijan dos modalidades de acceso ordinario a la jubilación: una de carácter general a los 67 años que se exigirán a lo largo de un período de quince años, progresivamente, iniciándose la elevación a partir de 2013 y finalizando en 2027. Y otra excepcional, para los trabajadores que acrediten una carrera de cotización completa (38,5 años), cabe la jubilación a los 65 años (actualmente la carrera completa que da lugar al 100 por 100 de la base reguladora), si bien la carrera completa se exigirá de forma gradual entre 2013 y 2027.

-Se prevé una medida de género, al contemplar la pensión de jubilación de mujeres que a causa del nacimiento de hijo o adopción de un menor hayan interrumpido la actividad laboral, en cuyo caso la interesada podrá acceder a la jubilación reduciendo la edad que corresponda en nueve meses por cada hijo nacido o adoptado, con un máximo de dos años. Aspecto obviado en el Pacto de Toledo y que, pese a su importancia, resulta insuficiente para afrontar el impacto de género de la reforma.

-La jubilación anticipada se establece que ha de ser voluntaria a partir de los 63 años, siempre que el interesado acredite en el momento del hecho causante 33 años de cotización. La pensión en estos casos será objeto de una minoración, aplicando un coeficiente reductor del 7,5 % por cada año que le faltasen para la edad de jubilación ordinaria y se establece como condicionante nuevo el que la minoración de la pensión en caso de jubilación anticipada voluntariamente no dé lugar a una cuantía que genere derecho de complementos de mínimos de pensión. En definitiva, se apuesta firmemente por recortar las jubilaciones anticipadas.

-Se mantiene la jubilación anticipada a partir de los 61 años en los casos en que el cese de la actividad laboral se produzca en situaciones de crisis, cuando se cumplan los siguientes requisitos: acreditación de 33 años cotizados (hasta ahora se exigen 30), se le aplicará un coeficiente reductor único del 7,5% y si la jubilación es a los 61 años, con el tope de que no podrá ser superior al 42% ni inferior al 32%.

-Mantenimiento de las condiciones establecidas en la legislación actual – sobre jubilación anticipada- a los que reuniesen las condiciones exigidas antes de la publicación en el BOE de la Ley que lleve al ordenamiento jurídico las modificaciones acordadas, operando específicamente con las personas con una relación laboral suspendida o extinguida como consecuencia de decisiones adoptadas a través de expediente de regulación de empleo o a través de acuerdos o convenio colectivos de empresa o con decisiones sustanciadas en procesos concursales, aprobados, suscritos o decididos con anterioridad a la firma del

Acuerdo (2 de febrero de 2011), incluso para quienes tengan comprometido su abandono de la actividad con anterioridad a dicha fecha.

-En la jubilación parcial el Acuerdo incorpora una reforma en materia de cotización, ya que ésta se abonará íntegramente, sea cual sea la reducción de jornada, si bien se prevé que esto se lleve a cabo de forma progresiva, en un período de quince años a contar desde la ley que incorpore este compromiso legal. Por tanto, se desincentiva este tipo de jubilaciones.

-La anticipación de la edad de jubilación en trabajos penosos, peligrosos o tóxicos, reitera los principios del Acuerdo Social de 2006, que fueron incorporados a través de la Ley 40/2007, dando prioridad al cambio de condiciones de trabajo y puestos de trabajo y reservando la jubilación para los supuestos en que ello no fuera posible (Disposición Cuadragésima Quinta de la LGSS). A tal efecto el ASE establece la aprobación de una disposición reglamentaria de desarrollo, que ha de tramitarse durante la tramitación parlamentaria de la ley que lleve al ordenamiento las reformas acordadas y que regule el procedimiento para la fijación de coeficientes reductores de la edad de jubilación en los supuestos de realización de trabajos penosos, peligrosos o tóxicos.

-Supresión de la modalidad de jubilación a los 64 años prevista para los contratos de relevo, regulada en el RD 1194/1985, de 17 de julio.

8.2 La forma de cálculo de la cuantía de la pensión

El Pacto de Toledo, mantiene lo básico del modelo de cálculo, basado en el nivel de las cotizaciones efectuadas –y sobre las cuales se calcula la base reguladora de la pensión- y el tiempo de cotización –en función del cual se aplica un porcentaje a la base reguladora, cuyo resultado será la cuantía de la pensión-. Tal y como hemos visto, estos aspectos han sufrido constantes modificaciones en orden a conseguir una mayor proporcionalidad entre las cotizaciones realizadas y las prestaciones a percibir, línea en la que el Informe de 2011 pretende

profundizar¹¹³. A tal efecto, se recomienda seguir en la misma dirección, si bien sobre la base del consenso social y la gradualidad, de forma que los trabajadores de mayor edad no vean perjudicado su derecho a pensión como consecuencia del desigual reparto de cotizaciones en el tiempo. Y, de otro lado, se propone mantener el porcentaje establecido actualmente para el período mínimo exigible para el acceso a la pensión (50% a los quince años), pero se propone modificar a partir de ahí de forma que el reparto del otro 50% sea más homogéneo en cada uno de los años de cotización.

El Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema de pensiones, parte igualmente de los principios de proporcionalidad y contributividad como criterios para el cálculo de la pensión. Sobre la base reguladora, se prevé que el cálculo se realice en función del promedio de las cotizaciones en los últimos 25 años anteriores al hecho causante de la pensión de jubilación, si bien el tránsito desde los quince años actuales se realizará de forma progresiva, en un período que se iniciará en 2013 y finalizará en 2022. Esta regla de progresividad en la aplicación de la reforma no afectará a los trabajadores despedidos que como consecuencia de ello hayan pasado a la situación de desempleo, con reducción de la cotización o ausencia de la misma, en cuyo caso se aplicarán períodos de cómputo más amplios, por ser más beneficioso (previsión en la que es clara la incorporación de la perspectiva sindical).

También se refiere el Acuerdo a las lagunas (mensualidades situadas dentro del período de cálculo de la base reguladora respecto de las que no exista obligación de cotización). Actualmente se prevé para los trabajadores por cuenta ajena la integración de dichas lagunas tomando una base equivalente a la base

¹¹³ Adviértase la diferencia de matiz con el Libro Verde sobre las Pensiones COM (2010), 365, final que al referirse a los sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros, señala la necesidad de mejorar el equilibrio entre el número de años de vida como ciudadanos activos y el número de años que esos mismos ciudadanos pasan como jubilados. Además este documento insiste en la necesidad de suprimir obstáculos a la movilidad de los trabajadores y del capital que puedan derivar las regulaciones internas de los sistemas de pensiones, incluidos los planes complementarios de pensiones y de garantizar la seguridad y adecuación de las pensiones ahora y en el futuro. Objetivos, todos ellos a los que pretende responder la Ley 27/2011.

mínima del RGSS, mientras que el ASE lo modifica al establecer que se aplicará el importe de la base mínima a las 24 mensualidades más cercanas al hecho causante, mientras que las demás mensualidades sin cotización se “rellenarán” por una base equivalente al 50% de la base mínima.

Los porcentajes aplicables a la base reguladora también se endurecen estableciendo que se mantiene el 50% cuando se acrediten 15 años cotizados, mientras que el 100% se alcanzaría cuando se hayan cotizado 37 años, aplicando esta regla de forma progresiva. En el período entre los 15 años y los 37 años cotizados se establece una tabla más proporcional que en la regulación anterior, determinándose los porcentajes en función de meses cotizados acreditados y no por años¹¹⁴.

En la pensión diferida –cuando se accede a la pensión más allá de la edad ordinaria de jubilación- y siempre que al cumplir esta última el beneficiario tuviera los requisitos necesarios para ello, el acuerdo establece la reforma de los beneficios (hasta ahora un incremento del 2% elevable al 3% si acreditaba 40 años cotizados) de forma que por cada año adicional trabajado después de los 65 o 67 años se eleva un 2% (a partir de 67 años y hasta 25 de cotización), un 2,75%, a los 67 años con un período de cotización entre 25 y 37 años cotizados, y un 4% a partir de 65 años con 38,5 cotizados y a partir de 67 años de edad con un período de cotización superior a 37 años).

Por último, contempla establecer estabilizadores automáticos en las variables más dinámicas de las pensiones, básicamente, la esperanza de vida a los 67 años en 2027, una vez concluya el proceso de implantación de reformas. Momento en que éstas habrán de ser revisadas en función de este nuevo indicador, cada cinco años, utilizando al efecto las previsiones realizadas por organismos oficiales (cláusula de sostenibilidad).

En definitiva, el Acuerdo está más próximo que el Pacto de Toledo/2011 a las reformas finalmente adoptadas por la Ley 27/2011, por lo que, aunque existan

¹¹⁴ Los primeros 180 meses 50%, por cada mes entre el 181 y el 428, 0,19%, a partir del mes 429, 0,18%, con 144 meses el 100%.

algunas diferencias, existe una identidad sustancial entre lo concertado socialmente y la ley definitivamente aprobada, lo que significa que es una ley a la que difícilmente se le puede objetar, pese a su regresividad, falta de legitimación social. Y en ese sentido, es un éxito, como también lo es desde la perspectiva de las exigencias de solvencia provenientes de la UE. No obstante, ello no significa que la reforma fuera en todos sus aspectos la única alternativa para garantizar la viabilidad del sistema de pensiones, ni tampoco que realmente se haya aceptado socialmente, porque, insistimos, pese a la ingente información y difusión de los cambios pactados, los mismos se han presentado a la ciudadanía como única alternativa posible a partir de una explicación de la situación que se pretende objetiva e incontestable, cuando, aunque fueran necesarios algunos ajustes, hay importantes elementos puramente valorativos y opciones estrictamente políticas. Por ello, cuando comiencen a evidenciarse los efectos que anunciamos (disolución del sistema en asistencia pública y mercado privado de previsión) la contestación e inestabilidad social serán ya un hecho.

9. Otras pensiones: viudedad y orfandad

El Informe Parlamentario contiene algunas recomendaciones para las pensiones de viudedad y orfandad que se orientan hacia una mayor contributividad, en contra del proceso de asistencialización que han sufrido en reformas anteriores.

Sobre la pensión de viudedad (recomendación décimo tercera), el Informe del Congreso de 2011 pretende una mejora de cuantía de la pensión con el fin de que se garantice una renta equiparable a la existente antes del fallecimiento del cónyuge o conviviente, que mejore especialmente la situación de las personas mayores de 65 años en riesgo de pobreza por carecer de otra pensión y otros ingresos. Para ello propone un incremento del porcentaje aplicable a la base reguladora de la pensión del fallecido, con el tope de que la aplicación de esta regla no dé lugar a pensiones de viudedad superiores de la pensión de la que ésta

derive. En segundo lugar, en coherencia con lo recomendado en la pensión de jubilación en relación con una única base reguladora para la determinación de la cuantía de las pensiones, se encarga al Gobierno que realice un estudio que ha de presentar a la Comisión del Pacto de Toledo, sobre los efectos que sobre la cuantía de la pensión tendría considerar los períodos de cotización acreditados por el causante, teniendo en cuenta también los que podría haber acreditado hasta el cumplimiento de la edad de jubilación, aplicando una regla similar a la utilizada para la jubilación (en función del número de años se aplicaría el porcentaje correspondiente que es el que establece el art. 163 LGSS).

Sobre la pensión de orfandad el Pacto de Toledo recomienda la mejora de la protección, para lo que recomienda se incremente en un año más el percibo de la pensión a los 25 años en los supuestos de orfandad absoluta, salvo que se estén cursando estudios, en cuyo caso el disfrute se ha de mantener hasta la conclusión del curso académico. Igualmente recomienda mayor homogeneidad en los límites de edad en el acceso y mantenimiento de las distintas prestaciones relacionadas con las necesidades familiares (orfandad, prestaciones familiares y desempleo).

10. Suficiencia de las pensiones y solidaridad del Sistema de Seguridad Social

Si hasta ahora el Pacto de Toledo se orienta fundamentalmente al reforzamiento de la contributividad, en este punto invoca, no los principios de contribución y proporcionalidad, sino los de solidaridad y suficiencia de las pensiones propias de un sistema de Seguridad Social, aunque condicione éstas a que las posibilidades económicas lo permitan¹¹⁵. Y en esta línea hace las siguientes recomendaciones:

¹¹⁵ Esta orientación es la que preside otras recomendaciones del Informe 2011 del Congreso, en especial las relativas a género, discapacidad e inmigración. Sobre género se recomienda la adopción de medidas que garanticen la equiparación real de salarios entre hombres y mujeres, eliminando la brecha salarial, lo cual tendrá una importante incidencia en la mejora de los derechos sociales de las mujeres; valorar la dimensión de género en el sistema de pensiones, teniendo en cuenta las situaciones relacionadas con la maternidad y la familia que pesan más sobre las mujeres por lo que debiera considerarse estos períodos en las carreras de cotización; adecuar el

- Necesidad de que existan pensiones mínimas e importes mínimos para las diferentes modalidades de éstas, en función de la edad, situación familiar y otras circunstancias, propiciando un aumento de los importes de tales pensiones, si bien con el límite de que en ningún caso la cuantía de tales complementos pueda ser superior a la cuantía de las pensiones no contributivas vigentes en cada momento. El Acuerdo para la reforma y el fortalecimiento del sistema público de pensiones insiste especialmente en mejorar la situación de los pensionistas que viven solos (mejora de los pensionistas que constituyen unidades económicas unipersonales), básicamente a través de los complementos a mínimos, sin distinguir la contingencia de la que deriva la pensión.

- Mayor coordinación entre el sistema de pensiones de la Seguridad Social y el sistema asistencial de las Comunidades Autónomas, evitando los solapamientos¹¹⁶.

sistema de pensiones a las realidades personales y familiares, favoreciendo la generación de derecho a pensión propia. El Acuerdo para la reforma y el fortalecimiento del sistema público de pensiones, en materia de protección de la mujer, prevé la posibilidad de acceso anticipado a la edad de jubilación, sin que la cuantía de la pensión se vea reducida por el nacimiento de hijo o adopción de menor y la consideración como período cotizado del tiempo de excedencia con base a lo establecido en el artículo 46 ET.

En el ámbito de la discapacidad el Informe destaca la conveniencia de arbitrar mecanismos que favorezcan la inclusión y el acceso al empleo de calidad, permitiendo una compatibilidad entre el tránsito de política pasivas a medidas activas (Ley 8/2005, introdujo la compatibilidad de la pensión no contributivas de invalidez y la realización de una actividad), una mayor flexibilidad en el régimen jurídico de las pensiones de incapacidad permanente (abrir una cierta compatibilidad) y que una vez pase a jubilación rija el mismo régimen de incompatibilidad que en la pensión de jubilación.

Sobre la inmigración el Informe 2011 del Congreso mantiene en lo esencial la orientación del Informe de 2003, destacando la relevancia de la inmigración ordenada y legal para la estabilidad de nuestro sistema de pensiones y garantizando la incorporación de los inmigrantes al mercado de trabajo y sistema de protección social con plenitud de derechos y obligaciones, para lo que es conveniente que se adopten medidas para facilitar los trámites de contratación, afiliación e integración en el sistema y reforzando los instrumentos de inspección y control, evitando riesgos de deriva hacia la economía sumergida, la marginación o la explotación; y, finalmente, cumplimiento satisfactorio de los convenios internacionales en materia de Seguridad Social suscritos por España.

¹¹⁶ Sobre las relaciones entre Seguridad Social y Asistencia Social autonómica son especialmente complejas, especialmente a partir de la Ley 45/2005, de 22 de abril, que vino a confirmar la actuación de las Comunidades Autónomas consistentes en suplementos económicos destinados beneficiarios de pensiones no contributivas de la Seguridad Social. Pero la cuestión ha ido más allá, al establecerse pensiones complementarias de viudedad en la Comunidad Autónoma de Navarra y en la de Andalucía (suplementos de pensiones contributivas, más concretamente,

- La mejora de las pensiones ha de recaer en la imposición general como expresión de la solidaridad social.
- Revisión de prestaciones que han podido perder su eficacia protectora, para su adecuación a las realidades sociales actuales y a las necesidades de cobertura, refiriéndose al seguro escolar, el auxilio por defunción o prestaciones de incapacidad permanente parcial.
- Reordenación de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social para la mejora de su cobertura, delimitando con más claridad el ámbito de sus prestaciones (sobre todo las familiares) e introducción de otras nuevas (pensión no contributiva de orfandad).
- Mandato al Gobierno para que realice un estudio en orden a delimitar los umbrales de pobreza conforme a los criterios de la UE, con el objeto de reorientar las políticas públicas dirigidas a su erradicación¹¹⁷

Del análisis precedente se pueden extraer algunas conclusiones:

1ª-la concertación social en materia de Seguridad Social ha sido discontinua, observándose que en total, de los 33 años de la Constitución, durante quince años (1985-1995, 2001-2005), casi la mitad, no ha habido concertación y dentro de los períodos en que la ha habido no ha firmado uno de los sindicatos más representativos, UGT. Incluso ha habido contestación sindical importante, con movilizaciones sindicales significativas. Por tanto, solo parcialmente se trata de cambios consensuados, aunque el Acuerdo de 2011 incline la balanza a favor de su carácter consensuado y de su legitimación social.

2ª-Los compromisos adoptados se inscriben formalmente en la lógica reformista-paramétrica, partiendo del presupuesto del mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social que combine la contributividad-sostenibilidad, con la solidaridad inherente a los sistemas de Seguridad Social. Pero el desfase entre los discursos y las medidas realmente adoptadas es evidente.

suplementos de los complementos para mínimos del Sistema de Seguridad Social). Vid. al respecto, MARTÍNEZ-GIJÓN MACHUCA, M.A., *Protección social, Seguridad Social y Asistencia Social. España y la Unión Europea*, CES, Madrid, 2005.

¹¹⁷ Parte II de las Directrices Integradas Europa 2020, Bruselas, 12/01/2011.

3ª-Se observan diferencias importantes entre los contenidos de los pactos sociales en materia de Seguridad Social y las medidas normativas adoptadas finalmente (en unos casos son meras mejoras técnicas pero en otros se trata de innovaciones regresivas), aunque en su mayor parte las leyes respeten los contenidos pactados. Ello se explica, al menos parcialmente (pues no hay que minimizar el impacto de la UE y lo que se ha dado en llamar “los mercados”), en el caso de las leyes, en clave política (enmiendas), que normalmente han primado más la sostenibilidad.

-Los grandes Acuerdos han supuesto para los sindicatos un delicado equilibrio entre lo que se entiende un ejercicio responsable de su función constitucional y la defensa de los intereses de los trabajadores pasivos, que indudablemente ha generado más una erosión de la legitimación social de los sindicatos, que un fortalecimiento.

2.4 Análisis comparado de la evolución de los sistemas de pensiones en la UE.

Resulta imposible abordar en un trabajo de estas características la evolución de cada uno los sistemas de pensiones de los Estados UE –ni siquiera de los más importantes-. Sin embargo sí es abordable una reflexión comparada general, partiendo de estudios científicos que han realizado ya este análisis¹¹⁸, y es que en este campo considero metodológicamente irrenunciable incorporar la perspectiva comparatista en el contexto de integración europea y de globalización. Y ello, en primer lugar, porque la evolución de nuestro sistema de pensiones ni se ha producido ni se va a producir al margen de lo que está sucediendo en los países de nuestro entorno y, en segundo lugar, porque aceptando la impronta histórico cultural de cada sistema de pensiones nacional, es evidente que el método

¹¹⁸ Vid. el detenido estudio crítico, no meramente descriptivo de DE LA FUENTE LAVÍN, M., *Reparto y capitalización. Estudio comparado de sistemas de pensiones*, CES, Madrid, 2007, donde analiza los sistemas de Alemania, Italia, Francia, Suecia y Reino Unido y VV.AA., (dir. SEMPERE NAVARRO y QUINTANILLA NAVARRO), *Empleo y protección social de los trabajadores de edad avanzada. Análisis comparado de la situación actual y propuestas de futuro*, CES, Madrid, 2009, en especial, pp. 375 y ss.

comparado cumple una función instrumental a la hora de valorar las opciones posibles ante una reforma inminente, y ello tanto en relación a la técnica jurídica como en relación a las opciones políticas.

La clasificación originaria de los modelos de Seguridad Social entre los continentales y los beveridgianos resulta hoy excesivamente simple como para ser descriptiva de las diversas tipologías existentes a partir de la evolución de aquéllos, con realidades mucho más complejas e híbridas. Otra opción sería centrarnos aquí en los aspectos que tienen que ver con la financiación, a cuyo efecto sería más útil acudir a una clasificación que tenga en cuenta la intensidad protectora media por el nivel de gasto social y al medio de financiación (cotizaciones, impuestos, ahorro privado). Según ello se suelen identificar los siguientes:

-El nórdico (Suecia, Noruega, Finlandia) caracterizado por un relativo alto nivel de financiación pública y elevada tasa de gasto social sobre el PIB. El caso de Holanda es particular, ya que, aunque tiene un elevado gasto social, se caracteriza por que la financiación pública es muy reducida.

-El mediterráneo (Portugal y España) que tienen comparativamente bajo nivel de financiación pública y bajo porcentaje de gasto social.

-El liberal (Reino Unido e Irlanda), que cuentan con un sistema con bajo nivel de financiación pública y bajo porcentaje de gasto social. Los regímenes privados de pensiones representan un total del 40% de las pensiones.

-El profesional-corporativo (Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo, Austria y Bélgica), que responden al modelo continental tradicional (contributivo-profesional), con alto nivel de gasto social, pero cuyo rasgo diferencial radica en la importancia de los regímenes complementarios de empresa o sector.

Esta clasificación no responde, sin embargo, íntegramente a la realidad, ya que se han introducido cambios que aproximan, incluso, a los modelos inicialmente más opuestos como Suecia o el Reino Unido. En efecto, no hay más que recordar el caso de Suecia que culminará en 2015 su reforma de las “cuentas nacionales”, evolucionando hacia fórmulas más liberales de financiación “hacia

la capitalización- . Igualmente, en Holanda donde las pensiones privadas alcanzan casi la mitad de las pensiones, se ha producido una reducción del techo o suelo mínimo financiado con cotizaciones (asistencialización/liberalismo). En el Reino Unido los regímenes de rama de actividad han cedido terreno a los regímenes de empresa y planes individuales de jubilación, alejando cada vez más la cuantía de la pensión del salario, además, las prestaciones definidas y a tanto alzado, tienden a desaparecer.

El análisis comparado pone de manifiesto la falta de homogeneidad de los sistemas de pensiones en los países de la UE, lo que excluye, por el momento cualquier intento de regulación uniforme. En el ámbito del método abierto de coordinación, numerosos documentos propugnan la mejora del ámbito y contenido de las pensiones, pero ello no se ha traducido en normas de armonización sino meras declaraciones sin eficacia jurídica. En cambio cuando se trata del gasto social, de su contención, claro está, sí se llega a instrumentos más vinculantes como el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que muy directamente apunta a la penalización de las jubilaciones anticipadas y a la supresión de estímulos a las mismas. Sin embargo, las reformas que aumentan la contributividad (incremento del período cotizado exigido y considerado para el cálculo) no tienen en cuenta la situación de empleo real de los trabajadores mayores cuyas tasas de empleo siguen sin mejorar, sin que se adopten medidas correlativas en esa dirección.

En un contexto ideológico en el que triunfa el liberalismo, es claro que la tendencia dominante apunta a la gestión individualizada del riesgo y a atribuir al mercado un peso cada vez mayor en el campo de la protección social, relegando a los sistemas públicos de pensiones al ámbito tradicional de la asistencia social (prestaciones mínimas bajo condición de recursos), lo que es especialmente visible en el caso del Reino Unido. El apoyo al seguro privado (pensiones privadas) se articula a través de fórmulas de incentivo fiscal (gasto fiscal) que favorecen a las capas sociales de más altos ingresos, que son las que tienen capacidad de ahorro, lo cual se «compensaría», para los más desfavorecidos

(desempleados y trabajadores precarios) con pensiones de vejez mínimas que se financiarían por vía fiscal, ya que las exenciones, bonificaciones y subvenciones a las pensiones privadas impiden a los Estados garantizar pensiones suficientes y adecuadas al conjunto de la población¹¹⁹.

Otro aspecto que se ha constatado en el análisis comparado es el fracaso de los regímenes de pensiones definidas por capitalización al incrementarse sus costes (caída del rendimiento de los mercados financieros), lo que ha determinado que evolucionen hacia sistemas de aportaciones definidas, con menor apoyo de la empresa. Pero con esta crisis se ha puesto de manifiesto la incapacidad de estos sistemas para garantizar las pensiones (véanse los déficits de los fondos de pensiones en USA y Reino Unido, la pérdida de rentabilidad de las acciones en las crisis bursátiles). Conviene tener en cuenta que los planes de pensiones definidas aplican políticas de inversión basadas en la minimización del riesgo (inversiones en obligaciones y en renta fija), mientras que los de aportaciones definidas optan por operaciones más arriesgadas (inversiones más líquidas y rentables), lo que unido a otros factores como las comisiones de depósito y gestión y el aumento de la esperanza de vida provocan un alto margen de incertidumbre sobre la cuantía de la pensión –al inicio y durante su percepción-.

III. RÉGIMEN DE FINANCIACIÓN: DIALÉCTICA PÚBLICO- PRIVADO, REPARTO-CAPITALIZACIÓN, CONTRIBUTIVIDAD-SOLIDARIDAD

3.1 Consideraciones generales

El debate sobre la financiación vía cotizaciones o vía impuestos es muy complejo, y cada sistema tiene sus ventajas y problemas. En el caso de la financiación vía cotizaciones, se critica la reproducción de las diferencias

¹¹⁹ Cfr. el informe sobre la provisión privada de pensiones del Comité de Protección Social de la UE, CPS, 2005, pp. 39 y 40.

existentes durante la vida activa y que no son progresivas sino proporcionales a los salarios. Entre las ventajas del sistema basado en cotizaciones, se destaca que este sistema permite un control por el propio interesado, a través de su nómina y que evita el fraude fiscal a través de la imposición a las empresas, además de ser un factor de legitimación social y de la participación de los agentes sociales en la gestión.

En el caso de la financiación por vía impositiva, entre las objeciones que destacan los distintos estudios, está la constatación de que en la mayor parte de los países los impuestos, aunque teóricamente lo propugnen, no son realmente progresivos (lo que neutraliza la crítica a la proporcionalidad inherente a las cotizaciones). La fiscalización no es una consecuencia necesaria de la universalización de los derechos de protección social, ya que ésta puede alcanzarse vía cotizaciones sociales (en una situación de pleno empleo) y, de forma complementaria (en un contexto de crisis de empleo), con apoyo fiscal (fiscalización parcial), para los desempleados o trabajadores precarios.

La mayor parte de las reformas normativas se han centrado en el gasto –su reducción-, sin que se haya considerado como alternativa el incremento de los ingresos, siendo evidente que el aumento de éstos –tanto de las cotizaciones, como de lo recaudado en el sistema fiscal-, de forma proporcional a las necesidades derivadas del envejecimiento de la población garantizaría también la viabilidad de las pensiones.

Junto al origen de la financiación (cotizaciones/impuestos), y sobre la base de la técnica económica que se emplee, se distingue entre regímenes de reparto y de capitalización pudiéndose aplicar cualquiera de ellos tanto a los sistemas de cotización como a los fiscalizados. En el sistema de reparto las prestaciones se reconocen y abonan sin necesidad de acumulación previa de cotizaciones, lo que implica un flujo continuo de ingresos/gastos. En cambio, el régimen de capitalización implica la aportación previa durante la vida activa y el abono de la prestación cuando sobrevenga la contingencia protegida, de modo que la cuantía

de la pensión se corresponde con las cuotas abonadas más los intereses; es decir que la pensión es una renta que proviene del ahorro acumulado .

El sistema de capitalización cuenta con remotos antecedentes en nuestro país. Ya el Retiro Obrero (1919), como en la mayor parte de las experiencias comparadas, se articuló sobre dicho régimen de capitalización, que fracasó como consecuencia de la gran depresión de 1929 y la inestabilidad generalizada con el estallido de la primera guerra mundial. Por tanto, la historia nos recuerda la debilidad de la capitalización, especialmente en momentos de inestabilidad monetaria, sin que los fondos de reserva pudieran garantizar el pago de las pensiones y fueran incapaces de mantener, a través de la revalorización, el poder adquisitivo de las mismas. Es clara pues la superioridad del sistema de reparto y muy especialmente en coyunturas fluctuantes, ya que pueden afrontar los cambios ajustando las bases y los tipos de cotización. De hecho, la mayoría de los europeos implantaron el reparto anual con carácter general, dejando la capitalización para los regímenes complementarios de empresa. El protagonismo del régimen público (financiado mediante reparto) frente al régimen privado (financiado mediante capitalización) guarda estrecha relación con la tasa de sustitución (a tasas de sustitución más altas menor espacio para la previsión privada y la capitalización, y viceversa). Por ello se puede afirmar que en un ordenamiento que se financia, al menos su rama contributiva, mediante cotizaciones a través de la técnica de reparto como el nuestro, el avance de la capitalización va unido al avance de la previsión privada y la contracción del régimen público; y en este sentido, no porque se abandone el reparto en el nivel contributivo, se puede hablar de evolución o avance de la “capitalización” en el ámbito de la protección social.

Y es importante señalar que el desplazamiento desde fórmulas de reparto hacia las de capitalización tienen un efecto especialmente negativo en el caso de las mujeres, ya que las de reparto tienen un efecto redistributivo (aun limitado) al no considerar su mayor longevidad, mientras que el género sí es considerado por los sistemas de capitalización que evalúan la esperanza de vida en el momento de la jubilación de hombres y mujeres (que hoy por hoy es distinta).

Dado que el régimen de reparto es el adoptado por nuestro sistema de Seguridad Social –régimen no sólo más resistente a la inestabilidad financiera sino también más conforme a la propia naturaleza y noción de Seguridad Social– parece importante identificar los elementos sobre los que gira su eficiencia económico-financiera y social:

-El tipo de cotización: porcentaje que se aplica a la base de cotización, la cual se calcula sobre la base del salario o retribución.

-La tasa de reemplazo: la relación entre pensión y salario, también denominada tasa de sustitución, y nos daría como resultado la pensión media en proporción al salario medio.

-La relación de dependencia económica, que remite a la relación entre el número de pensionistas y el número de asalariados en la actividad.

El problema al que se enfrenta el sistema de reparto radica en que ha habido un incremento importante de la relación de dependencia económica–que se prevé aumente–, lo cual solo se puede contrarrestar incidiendo en las otras dos variables (elevación de los tipos de cotización o reducción de las tasas de reemplazo). Las sucesivas modificaciones del régimen jurídico de la pensión de jubilación han optado por esta segunda opción, rebajar las tasas de reemplazo (elevando los requisitos de acceso y reglas de cálculo de la cuantía) y en la misma línea la reforma de 2011, en este caso, elevando la edad de jubilación y modificando las reglas de cálculo. El crecimiento económico y la demanda de empleo han favorecido la inmigración, lo que ha hecho posible que, durante más de una década, la tasa de dependencia económica no creciera al ritmo correspondiente al envejecimiento de la población. La crisis económica y de empleo a partir de 2008 ha cambiado el escenario, por lo que no se puede contar con incidir en este factor de estabilidad del sistema de reparto.

Los sistemas de reparto no lo son en sentido puro, ya que casi todos aplican ciertos elementos de previsión (cálculo de los gastos y determinación de las cotizaciones necesarias en un período normalmente anual). En los regímenes de reparto, se distingue entre los de prestaciones definidas y los de cotizaciones

definidas, siendo dominantes los primeros en los sistemas de reparto –ya que los de cotizaciones definidas son más propios de los regímenes de capitalización-. Los estudios económicos sobre ambos modelos (reparto y capitalización) no son concluyentes del todo, pero sí ponen de manifiesto cómo las tensiones demográficas afectan más al sistema de capitalización, igual que la inflación (al desvalorizar los rendimientos de capital) y la crisis económica. A ello se añade que los sistemas de capitalización comportan un gasto administrativo y de gestión mayor, por su fragmentación y la diversidad de opciones individuales¹²⁰.

Más allá de aquellas variables (tipos de cotización, tasa de reemplazo y tasa de dependencia económica), en relación a las fuentes de financiación, la fiscalización es una opción que no se baraja en el marco de los compromisos y recomendaciones del Pacto de Toledo, que precisamente defiende la contributividad y la separación de las fuentes de financiación. El optar por la vía fiscal como sistema de financiación alternativo tiene el riesgo de derivar el sistema hacia la asistencialización total (pensiones mínimas de subsistencia) y dejar la decisión sobre la cuantía de la pensión al campo de las contingencias políticas.

3.2. La Constitución y la garantía institucional de un Régimen Público de Seguridad Social

La Constitución de 1978 menciona expresamente la –Seguridad Social” en varios preceptos, es decir, mediante una pluralidad de artículos que aluden a la misma: art. 25.2 (como derecho de los penados), 41 (mandato a los poderes públicos de mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social), 129.1 (relativo al principio de participación de los interesados en la gestión de la Seguridad Social) y 149.1.17 (distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas). A la dispersión, se añade la ambigüedad de estos

¹²⁰ Para un análisis *in extenso* del régimen de reparto y del régimen de capitalización, vid. DE LA FUENTE LAVIN, M., *El sistema de pensiones en España. Evolución y perspectivas de futuro*, Granada, 2006, pg. 66 y ss. y bibliografía cit.

preceptos, especialmente manifiesta en el artículo 41, sobre todo en lo que a situaciones protegidas y modelo de protección se refiere.

Los estudios que se han realizado sobre Constitución y Seguridad Social ponen de manifiesto la evolución y, hasta cierto punto, superación de los iniciales debates sobre el modelo y criterios interpretativos mantenidos por el Tribunal Constitucional en torno al artículo 41 CE. Hoy queda claro que, pese a la relativa debilidad jurídica del artículo 41 y la amplia libertad de configuración de que goza el poder legislativo, este precepto limita la acción del legislador y establece una serie de mandatos y principios que los poderes públicos han de respetar, de los que dos son fundamentales:

-de un lado, ~~mantener~~ “mantener un régimen público de Seguridad Social”¹²¹

-y de otro, un mandato universal ~~para~~ “para todos los ciudadanos... ante situaciones de necesidad”. Esto llevó a un sector a defender la opción constitucional por un modelo teórico asistencial universal, de modo que se partiría de una realidad preconstitucional (un modelo real contributivo-profesional), cuyo punto de llegada sería un modelo complemente asistencial que protegiera a todos los ciudadanos de la pobreza. La situación hoy parece clara, el artículo 41 CE no pretendía el desmantelamiento del sistema preexistente, ya que el precepto constitucional habría optado por un modelo mixto, en el que se incluyen dos niveles, el contributivo-profesional y el no contributivo o asistencial¹²² -que al no existir en aquél momento, fue impulsado de forma más explícita por la norma-.

A partir de estas breves reflexiones generales acerca del pretendido modelo constitucional de Seguridad Social, interesa aquí centrar la atención en un

¹²¹ En este sentido APARICIO TOVAR, J., “La Seguridad Social en la Constitución”, en AA.VV. (AGUILERA IZQUIERDO y SEMPERE NAVARRO, dir.), *El modelo social en la Constitución Española*, MTAS, 2003, pg. 789..

¹²² Sobre la prevalencia asistencial del precepto, vid. ALARCÓN CARACUEL y GONZÁLEZ ORTEGA, *Compendio de Seguridad Social*, Tecnos, 1991, pg. 74. Sobre la constitucionalidad del nivel contributivo profesional a la luz del artículo 41 CE, vid. especialmente, SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y., *Seguridad Social y Constitución*, Civitas, Madrid, 1995, pp. 35 a 42. Sobre la estructura mixta como desarrollo del art. 41 CE, vid. MONEREO PÉREZ, J.L., “El derecho a la Seguridad Social”, en AA.VV. (dir. MONEREO PÉREZ, MOLINA NAVARRETE, MORENO VIDA), *Comentario a la Constitución socioeconómica de España*, Comares, Granada, 2002, pg. 1425 y ss.

aspecto concreto, la financiación, que conforme a la tesis del modelo mixto (contributivo/no contributivo) se entiende, ha de ser dual también: cotizaciones que proporcionen prestaciones próximas a los salarios en el nivel contributivo-profesional y la financiación fiscal en el nivel no contributivo.

A las pensiones de “la tercera edad” se refiere de forma específica el artículo 50 de la Constitución disponiendo: *“Los poderes públicos garantizarán mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad”*, principio de adecuación que es expresión del principio general de suficiencia de las prestaciones consagrado en el artículo 41, al que se añade la revalorización.

El hecho de que la CE deje clara la naturaleza pública de la Seguridad Social no excluye la previsión privada en el ámbito de la protección social. El propio artículo 41 CE prevé las prestaciones complementarias “libres”, por lo que admite la existencia de prestaciones complementarias, tanto dentro como fuera del sistema público, en ningún caso obligatorias¹²³. Lógicamente, la previsión privada se rige por criterios de actuación propios de los seguros –técnica actuarial, proporcionalidad matemática y ánimo de lucro- que son completamente ajenos a la lógica de la Seguridad Social, por mucho que ésta tome a aquéllos como referencia en algunos aspectos. La previsión complementaria en nuestro país, sin embargo, tal y como se ha desarrollado es hoy exclusivamente privada y basada en el método financiero de capitalización (planes y fondos de pensiones, entidades de previsión social y mejoras pactadas de las prestaciones en sectores o empresas). Así lo ha entendido el TC en su Sentencia 206/1997, al dejar clara la no pertenencia de los planes y fondos de pensiones al sistema de Seguridad Social, en la medida en que tal como están definidos por su correspondiente Ley – artículo 1.2 de la Ley 8/1987, de 8 de junio de Planes y Fondos de Pensiones- se

¹²³ En este sentido vid. SANMARTÍN MAZZUCONI, C., “Artículo 1”, en AA.VV. (dir. SEMPERE), *Comentarios a la Ley General de la Seguridad Social*, Murcia 2003, p. 50. Ello no impediría, respetando su origen voluntario constitutivo, los poderes públicos pudieran someter la protección complementaria a un determinado régimen jurídico, incluso que una vez asumido no quepa extinción voluntaria.

trata de prestaciones libres y voluntarias. Más confusa y oscilante resulta la doctrina constitucional sobre la contributividad del nivel profesional, ya que si en unas ocasiones considera que la misma no es exigible, ya que no se trata de un seguro privado que se base en una relación sinalagmática, en otras, considera que dicha nota es imprescindible, por tanto, que ha de existir una relación de proporcionalidad, aunque no sea estrictamente matemática, entre cotizaciones y prestaciones. En todo caso, parece incuestionable que cualquier modelo profesional requiere de la existencia de una mínima relación entre dichas cotizaciones y prestaciones (SSTC 103/1983, 121/1983, 65/1987, 134/1987 y 65/1990).

Aparentemente público y privado, tienen su propio espacio, reglas y fuentes y técnicas de financiación, sin embargo, el desarrollo de la protección privada –que ha contado y cuenta con el apoyo de los poderes públicos- tiene sobre la Seguridad Social un efecto constrictor, como si de vasos comunicantes se tratara. De forma que simultáneamente a la expansión de la previsión complementaria privada, se produce una contracción de la Seguridad Social, sobre todo del nivel contributivo (ya que la elevación de los requisitos unida a las circunstancias y las características del mercado de trabajo tienen un claro efecto expulsivo, además de una rebaja de las cuantías).

3.3. Evolución de los modelos de Seguridad Social y sus incidencias evidentes y solapadas en la financiación de la protección social

El debate sobre la financiación vía cotizaciones o vía impuestos es muy complejo, y cada una de ellas tiene sus ventajas y problemas, siendo tratada esta cuestión en otro capítulo de este trabajo. Interesa aquí analizar el tema desde una perspectiva no sustantiva, sino instrumental, en orden a determinar el tipo de cambio o reforma que se plantea sobre el sistema de Seguridad Social, tal como se conoce. En el caso de España, los estudios sobre financiación de nuestro Sistema ponen de manifiesto la mayor presencia de aportaciones públicas en la

financiación de la Seguridad Social, aun contributiva, ya desde la década de los ochenta y avalan la tesis del adelgazamiento del nivel contributivo a favor del no contributivo y la previsión privada¹²⁴.

En cuanto a la técnica de financiación (capitalización/reparto), por si no hubiera suficientes razones con anterioridad, la crisis financiera internacional ha incrementado la desconfianza hacia la capitalización, olvidando aparentemente, aquél debate y el problema de las pensiones, su viabilidad, se centraría ahora fundamentalmente en la contención del gasto –sin que aparezca la alternativa, al aumento de los ingresos, de las cotizaciones, de forma proporcional a las necesidades derivadas del envejecimiento de la población-. Además, se advierte que el desplazamiento desde fórmulas de reparto hacia las de capitalización tienen un efecto especialmente negativo en el caso de las mujeres, ya que las de reparto tienen un efecto redistributivo (aun limitado) al no considerar su mayor longevidad, mientras que el género sí es considerado por los sistemas de capitalización que evalúan la esperanza de vida en el momento de la jubilación de hombres y mujeres, conforme a técnicas estrictamente actuariales.

Según datos de la OIT, el promedio de gasto de los países en Seguridad Social se sitúa en el 17,2% del PIB mundial, aunque el gasto se concentra en los países de ingresos más altos. En cambio, el promedio de PIB asignado a Seguridad Social en diferentes países, da como resultado una media del 10,9% de su respectivo PIB. En el caso de la UE casi el 60% del total de ingresos de la Seguridad Social proceden de cotizaciones y el resto de la tributación general recaudada –salvo un 3% que procede de otras fuentes, generalmente intereses devengados por inversiones-.

Otro aspecto de la financiación, es el modo de actualización de las cotizaciones y de las pensiones¹²⁵. En cuanto a las cotizaciones, en España, como

¹²⁴ Vid., aun limitado temporalmente, el análisis crítico de BARRADA RODRÍGUEZ, A. y GONZALO GONZÁLEZ, B., *La financiación de la protección social en España. A propósito del pacto de Toledo*, Madrid, 1998. Para un análisis del gasto social en España, vid. GONZÁLEZ TEMPRANO, A., *La consolidación del Estado del Bienestar en España*, CES, Madrid, 2003.

en Francia y Bélgica se acude a una indización de las cotizaciones sobre los precios, lo que genera una reducción importante de las tasas de reemplazo comparativamente con los sistemas que proceden a una indización sobre el salario, que puede llegar a ser un 40% inferior en las carreras completas de cotización¹²⁶.

En cuanto a la actualización de las pensiones¹²⁷, algún país como Austria ha optado por soluciones altamente regresivas como el diferir un año la revalorización de pensiones ya causadas. En otros países como Suecia o Alemania han introducido mecanismos de revisión automáticos que vinculan la cuantía de la pensión a referencias económicas y demográficas que producen una disminución de la cuantía de la pensión no sólo en momentos de crisis sino también para cuando avance el envejecimiento demográfico. En el caso de España se atiende a la revalorización anual conforme al IPC previsto. Las reformas del sistema de Seguridad Social, en la mayor parte de las normas en que se han formalizado, no se han referido de forma directa y expresa al sistema de financiación, a excepción de la reforma de 1985 –que en su propia denominación incluye el término financiación-. Pero no por ello las reformas han dejado de afectar a la financiación del Sistema, si bien lo han hecho de forma indirecta, porque en realidad todas las reformas, desde los años ochenta, han incidido en el régimen de las prestaciones como vía de reducción de gasto y desde esa perspectiva afectan a la financiación. Conforme el Sistema fue madurando y las bases de cotización se aproximaron a los salarios, se produjo un aumento de la

¹²⁵ Sobre sistemas alternativos y la evolución jurídica en el caso español, vid. OLARTE ENCABO, S., *El derecho a prestaciones de Seguridad Social. Un estudio del régimen jurídico general de las prestaciones de la Seguridad Social*, Madrid, 1997, en especial, pg. 94 y ss.

¹²⁶ La Comisión Europea propugna la revalorización de las pensiones en función de los precios, aunque reconoce el efecto de desconexión entre los ingresos de los pensionistas y los de la población ocupada, con el consiguiente riesgo de pobreza de los pensionistas, cfr. *Adequate and sustainable pensions*, Synthesis report 2006, Comisión Europea, 2006b.

¹²⁷ Este es un aspecto financiero de gran importancia económica. Así por ejemplo, según datos del MTSS, de las revalorizaciones de 1995, las revalorizaciones suponían un 37,28% del total de las pensiones, frente a un 63,25% de su cuantía inicial y un 9,47% de los complementos por mínimos, vid. MTSS, *La Seguridad Social en el siglo XXI. Estudio económico-actuarial*, 1996, p. 282, cuadro 23.

cuantía de la pensiones por encima del IPC sobre todo en el período comprendido entre 1976 y 1985 y, en menor medida, también entre 1985 y 1989¹²⁸. Pero ya incluso en este período de bonanza, se adoptaron medidas de contención del gasto como el RD 1071/1984, de 21 de mayo, mediante el que pretendía controlar el gasto en las pensiones de invalidez. Este es también el momento de la reconversión industrial a la que la Seguridad Social contribuyó a través de las jubilaciones anticipadas (combinadas con las prestaciones por desempleo y las pensiones de invalidez). Sin embargo, la primera norma “racionalizadora” ya hemos señalado que fue la Ley 26/1985, de 31 de julio, cuya novedad más importante fue cortar paso al incremento abusivo de la base de cotización en los años inmediatamente anteriores a la jubilación y la ampliación del período de cálculo de dos a ocho años, que incidió de forma importante en el recorte del gasto en pensiones de jubilación lo que, unido al impulso dado a la previsión complementaria privada (poco después se aprobó la Ley 8/1987, de 8 de junio de Planes y Fondos de Pensiones), marca un momento importante de deriva hacia el ámbito privado, hacia la capitalización.

La siguiente norma relevante desde el punto de vista de la financiación fue el RDL 3/1989, de 31 de marzo, de medidas adicionales de carácter social, que estableció, de un lado, criterios para la revalorización, ya que la LGSS de 1974 lo dejaba en la indeterminación, estableciendo la revalorización de todas las pensiones conforme al IPC. Y, de otro lado, introdujo la equiparación de la pensión mínima de jubilación al salario mínimo interprofesional en caso de que existiese cónyuge a cargo.

La LPGE de 1989 supuso el primer paso hacia la separación de fuentes de financiación al establecer que las cotizaciones se destinan a financiar las prestaciones contributivas, mientras que las asistencia sanitaria y los complementos por mínimos de las pensiones se financian por el Estado. La Ley

¹²⁸ Ello trajo consigo el incremento del gasto en pensiones en relación con el PIB –y también con el gasto total en Seguridad Social–, que pasó de representar un 1,22% del PIB en 1967 a un 7,54% en 1986, cfr. VELARDE FUERTES, *El tercer viraje de la Seguridad Social en España*, IEE, Madrid, 1990, pg. 131.

26/1990, de prestaciones no contributivas, ya analizada, no tuvo un impacto sobre el gasto en pensiones tan elevado como pudiera pensarse en un principio, ya que, aunque se produjo un “progreso formal”, en realidad, no hubo un “progreso material”¹²⁹, pues lo que hizo esta norma fue reordenar o reconducir a la Seguridad Social las ayudas asistenciales preexistentes –las del FONAS la garantía de ingresos mínimos de la LISMI, como pone de manifiesto el hecho de que sólo se proteja a inválidos o personas mayores sin recursos, si bien, a partir de su integración en la Seguridad Social –y salir del ámbito de la asistencia social- gozan del régimen y garantías de ésta, por lo que conforman auténticos derechos subjetivos perfectos, en la medida que estas pensiones no están sujetas a la discrecionalidad administrativa ni disponibilidades presupuestarias –aunque esto hemos visto que ha sido relativo en 2011 con la congelación de las pensiones, salvo las mínimas-.

La aprobación del vigente Texto Refundido de LGSS, mediante el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, no comportó cambios en el régimen de financiación de importancia, aunque trajo como novedad desde el punto de vista financiero, por una parte, la consagración legal de tope máximo de las pensiones y, por otra, en la revalorización introdujo la automaticidad para las pensiones de jubilación e incapacidad permanente contributivas y reguló las desviaciones al alza, en cuyo caso se aplica una compensación a satisfacer en el año siguiente. Pero es a partir del Pacto de Toledo (1995) cuando se inician las reformas racionalizadoras propiamente dichas, en las que el equilibrio financiero es el objetivo fundamental, de forma directa y explícita, y que tienen su traslación inmediata en la Ley 24/1997, de Consolidación y Racionalización del sistema de la Seguridad Social- ya analizada más detenidamente en apartados anteriores- , que apuesta por una mayor contributividad y proporcionalidad de las pensiones, una vez planteado el escenario más catastrófico de peligro de inviabilidad financiera y quiebra inminente. Pues bien, pese a las modificaciones que a partir

¹²⁹ Cfr. GONZALO GONZÁLEZ, B., “El debate actual para la reforma de las pensiones”, TL núm. 40, 1996, pg.92.

de esta norma se han ido introduciendo por leyes posteriores (en 2002 y 2007), en ningún momento se ha planteado un cambio de sistema de financiación, es decir, no se ha considerado la capitalización y menos aún la “fiscalización”.

La reforma de 2011, planteada en términos de “últimátum” de la UE para la sostenibilidad de nuestro sistema financiero en general y como una condición necesaria para evitar un rescate “a la griega”, es el último eslabón en la cadena de reducción del gasto en pensiones, norma que, como en ocasiones anteriores, tampoco cuestiona el sistema de financiación. En otros términos, aunque esta ley invoque en su Exposición de Motivos a los imperativos demográficos y financieros¹³⁰, estamos en realidad ante una reforma de profundas razones políticas y económicas, si se quiere cuantitativamente más importante que las leyes de 1985, 1990, 1997 y 2007, pero cualitativamente idéntica a ellas. Por eso cuando se habla de “reforma de la Seguridad Social”, se habla de una sola reforma que se produce en fases temporales –leyes sucesivas- pero los objetivos ya estaban marcados-programados- desde mediados de los ochenta en nuestro país –y con anterioridad en los modelos comparados-.

La reforma de 2011 incide en la financiación a través de varias instituciones, todas ellas centradas en la reducción del gasto social para lograr un equilibrio cero con los ingresos. Y lo hace modificando el régimen jurídico de la pensión de jubilación en los siguientes elementos:

-Cuantías de los complementos para mínimos, hasta el momento no sometido a límite cuantitativo alguno. La Ley /2011 establece un tope, ya que la cuantía no será en ningún caso superior a la cuantía pensión mínima de la Seguridad Social, dándose como argumento justificativo que, en caso contrario, si no hubiera límite, se desincentivaría la cotización. En definitiva es una reducción –con efecto a la baja- de estos complementos y se reduce el gasto en el nivel

¹³⁰ Para un análisis sintético y valoración de esta Ley vid. GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I. y MERCADER UGUINA, J.: “La reforma de las pensiones en la Ley 22/2011: entre la crisis económica y el seísmo demográfico”, *Justicia Laboral Revista de Trabajo y de la Seguridad Social*, nº 47, 2011.

contributivo, justo en el momento en que se ha de dar efectividad a la exigencia legal de financiación presupuestaria.

-Exoneración de cuotas por contingencias comunes para los mayores de 65 años, en cualquier régimen de Seguridad Social, con contratos indefinidos con empresas, excluyendo los de las Administraciones Públicas. Esta medida implicaría teóricamente un defecto de ingresos, sin embargo, se ha de tener en cuenta que el objetivo es fomentar el empleo estable de trabajadores mayores, garantizando su permanencia en el mercado de trabajo, porque finalmente, aunque exista una exoneración parcial, ello implica menos pasivos percibiendo pensión, lo que finalmente incide de nuevo en la disminución del gasto.

-Modificación del régimen de integración de lagunas. Esta medida se relaciona con otros aspectos modificados por la Ley, como es la ampliación del período considerado y exigido para el reconocimiento del derecho y cálculo de la pensión de jubilación. Dicha ampliación, como admite el propio legislador –y así se explica en el Pacto de Toledo 2011 y en el Pacto Social 2011- , pretendería, de un lado, compensar la mayor incidencia de las nuevas reglas en las mujeres, con carreras de seguro más afectadas por períodos no cotizados motivadas por circunstancias relacionadas con el cuidado de los hijos (para estos casos se prevé un sistema más favorable con el tope de nueve meses, aunque de muy limitado alcance). Olvida la ley la mayor incidencia del trabajo a tiempo parcial en el colectivo de mujeres, dándose situaciones paradójicas como es la obtención de una mayor pensión en caso de no trabajar –en caso de pensiones de viudedad contributiva- que trabajando a tiempo parcial –en que sólo tendría derecho a una pensión no contributiva y otras circunstancias como la mayor presencia de las mujeres en la economía sumergida o su inferioridad salarial.

De otro lado, se endurece el sistema de integración de lagunas con carácter general, ya que sólo se integrarán con el 100% de la base mínima los 24 primeros meses, el resto de períodos no cotizados pasarán a integrarse sólo con el 50% de dicha base mínima. Por tanto, aunque aparentemente en este aspecto la norma es equilibrada, en realidad, no contiene una apuesta realmente compensadora desde

la perspectiva de género y en cambio incidirá de forma importante en la reducción de la cuantía de la pensión de forma generalizada dadas la situación y características de nuestro mercado de trabajo, parámetros económicos que el legislador no ha considerado, al menos no a efectos de contrarrestar la situación a que se van a ver afectados muchos trabajadores, que progresivamente tendrán carreras de seguro más inestables. En definitiva, se vuelve a incidir en lo mismo, la reducción del gasto.

-Desincentivo de la jubilación parcial. Hasta ahora, en estos supuestos se cotizaba sólo de forma proporcional a la jornada trabajada, lo que se considera una opción equilibrada en términos financieros, sin embargo, la Ley 2011, con la voluntad de desincentivarla, introduce la regla de cotización total, lo que incide doblemente en el sistema de Seguridad Social desde un punto de vista financiero, ya que se incrementan los ingresos por cotizaciones y se impulsa la permanencia en el empleo de trabajadores maduros.

-Ampliación del período a considerar para el cálculo de la base reguladora de 15 a 25 años de forma progresiva, lo que estaría justificado en el mayor riesgo y tiempo de percepción y el efecto es lograr un mayor equilibrio entre ingresos (cotizaciones) y gasto (cuantía de las pensiones) y, en definitiva, es una medida de refuerzo de la contributividad que va en la misma dirección de las reformas de 1985 y 1997 de las que ésta de 2011 es el tercer eslabón. Siendo una medida que puede calificarse de regresiva, el punto crítico no reside tanto en la propia regla sino en su falta de compensación con medidas que mantengan elementos de solidaridad para atender la difícil situación del mercado laboral, al menos no de forma suficiente –ya que la norma contempla una opción más favorable en casos de despidos en los últimos años-.

Junto a estos cambios (que se traducen en una elevación de los requisitos de acceso y una reducción de la intensidad protectora a través de reglas de cálculo regresivas), el decidido apoyo a la previsión complementaria privada y, sobre todo, el hecho de que son innovaciones que no garantizan la viabilidad para el futuro (estamos ante la primera norma con fecha de caducidad) no parece

apocalíptico apreciar una operación de desmantelamiento del Sistema de pensiones (de las contributivas). Nos referimos a la conocida como “cláusula de sostenibilidad” –financiera- del Sistema, ya que las nuevas reglas se revisarán cada cinco años y en cualquier caso en 2027, momento en que se procederá a una nueva reforma en función de la esperanza de vida a los 67 años. En ciertos ámbitos se habla o se critica mucho a esta cláusula, sin embargo, en principio no tiene nada de particular si se piensa que toda norma, aunque nace con vocación de cierta estabilidad, tiene una vigencia limitada, aun indefinida, ya que las contingencias políticas, sociales y económicas comportan el carácter dinámico de todas ellas. Por tanto, quizá la única novedad es que en este caso se explicita y se marcan unos plazos, lo cual, en realidad no cambia nada ya que caben más ajustes normativos antes o más tarde de lo establecido en esta Ley. Buena prueba de ello, es la congelación de las pensiones contributivas por decisión del Estado en el año 2010 –pese a que se financian con cotizaciones de los propios trabajadores- claro ejemplo del estado de contingencia a que está sometido el sistema de Seguridad Social, pero también del alcance del poder legislativo, al que incluso no se le ha hecho tacha de constitucionalidad –retribuciones de los funcionarios-. Por esta razón, me inclino a pensar que la cláusula de sostenibilidad significa algo más, es una declaración pública de la falta de compromiso del Estado en el mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social contributivo, facilitando la penetración de la previsión privada (por arriba para la población de renta más elevada) y hacia la asistencia social (discrecional y sometida a las opciones de política presupuestaria). Ciertamente ello comporta un cambio sistémico que afecta a la financiación (sus fuentes y sus sistemas operativos), ya que en ese escenario, la capitalización como sistema predominante en el ámbito de la previsión privada ganará terreno al reparto.

IV. CONCLUSIÓN Y PROPUESTAS

En relación con la financiación, la Ley de 2011 no aborda cuestiones pendientes ni considera siquiera otras líneas de mejora y sobre todo es una reforma unilateral. Se centra en la contención o reducción del gasto, elevando los requisitos para causar pensiones de jubilación y modificando las reglas de cálculo para que la cuantía sea inferior con carácter general (se estima, según cálculos económicos) que la cuantía se reduzca de media un 5% y que el ahorro global suponga un 40%). Pero si tenemos en cuenta lo sucedido con la reforma de 1985 (cuando se amplía el período a considerar de dos a ocho años, es decir, con un incremento de seis años) y con la de 1997 (en la que se elevó de ocho a 15 años, con un incremento de siete años), ahora, con la elevación de 15 a 25 (el incremento ahora es de 10 años), estamos sin duda ante la reforma más regresiva en el régimen de la pensión de jubilación, aunque el incremento se explicaría por el mayor tiempo transcurrido entre 1997 y 2011, lo que obligaría a una ampliación mayor. Es decir, que aunque el salto sea mayor ahora (se van a considerar 10 años más), también lo es el tiempo transcurrido desde la última modificación, lo que avalaría la tesis de que en realidad se sigue un ritmo regresivo similar en 1997 que en 2011 (entre 1985 y 1997 la ampliación a 8 a 15 años implica que se ha subido 0,5 por año, mientras que entre 1997 y 2011 la ampliación de 15 a 25 supone que ha subido 0,7 por año). Estas reflexiones nos llevan a la conclusión de que no se trata de una reforma improvisada, ni aislada, ni meramente paramétrica, sino que, en realidad esta norma es un eslabón más de una larga cadena de reformas, unitariamente programadas en orden al cambio de modelo, como venimos señalando, hacia una Seguridad Social de mínimos, que dejaría a la previsión privada la función sustitutiva de las rentas.

Por ello, reconociendo la complejidad de los problemas o cambios que afectan hoy a nuestro Sistema de Seguridad Social –económicos, demográficos, sociales y culturales-, considero que la cuestión ideológica y política tiene un protagonismo prioritario que es preciso evidenciar, partiendo de contrarrestar los discursos de la

falta de viabilidad financiera de los sistemas de pensiones y evidenciando el cariz profundamente ideológico y político subyacente, porque hay otras opciones posibles y, finalmente reafirmando la legitimidad del sistema y de los niveles de protección social altos (función sustitutiva tradicional del nivel contributivo), sin excluir correctivos de solidaridad y redistribución. Desde mi punto de vista, ha llegado el momento de rebatir el discurso del “costo de la Seguridad Social” y trabajar en la concepción de ese “costo” como inversión en crecimiento económico y cohesión social y de concienciar a la sociedad de datos que hablan por sí solos, como que a nivel mundial el 40 % de la población en edad de trabajar goza de cobertura obligatoria en el marco de regímenes contributivos de pensiones de vejez, mientras que apenas el 4% de la población en edad de trabajar cuenta con sistemas de cotización voluntaria (límites que se relacionan con el alcance limitado de las técnicas de ahorro privado).

Las conclusiones del Informe de la OIT, *Seguridad Social para la justicia social y para una globalización equitativa (2011)*¹³¹ vienen a corroborar estas reflexiones, aunque ciertamente ningún instrumento normativo de la OIT da prevalencia a un modelo de Seguridad Social contributivo (función de sustitución de rentas) o no contributivo (función de compensación de la ausencia de rentas y lucha contra la pobreza). Este Informe contiene cinco conclusiones:

1ª-La Seguridad Social no es sólo un derecho sino una necesidad. Las instituciones de Seguridad Social forman parte de la gobernanza y las estructuras institucionales de una economía de mercado eficiente. La globalización económica hace aún más necesaria la Seguridad Social, pues la capacidad de las personas para hacer frente a los riesgos económicos es más limitada que en el pasado. Y el desarrollo económico, la capacidad de recuperación económica y los

¹³¹ Informe VI *Seguridad Social para la justicia social y una globalización equitativa. Discusión recurrente. Discusión recurrente sobre la protección social (Seguridad Social) en virtud de la Declaración de la OIT relativa a la justicia social para una globalización equitativa*, Conferencia Internacional del Trabajo, n° 100, reunión 2011 (ILC.100/VI)

nuevos riesgos sistémicos globales, requieren sistemas nacionales de Seguridad Social basados en la solidaridad más sólidos que nunca.

2ª-Los desafíos de los sistemas de Seguridad Social (cobertura, adecuación económica y social y financiación) deben afrontarse con decisión política y han de basarse en los objetivos del empleo productivo y el trabajo decente con el respaldo de una buena gobernanza basada en el diálogo social “responsable” “bien informado” y el consenso. La gobernanza es por tanto un elemento central de todas las estrategias futuras de Seguridad Social.

3ª-La ampliación de la Seguridad Social seguirá siendo uno de los principales desafíos que deberán superarse para poder lograr un crecimiento económico y una cohesión social equilibrados durante el próximo decenio. Esto es especialmente importante en países de bajos ingresos, en los que se están dando pasos importantes para la introducción de elementos de una “base o piso nacional de protección social” y la seguridad social aparece ya en los debates nacionales e internacionales sobre desarrollo. Igualmente, se observa una cooperación creciente Sur-Sur en el ámbito de la protección social.

4ª- El análisis de los desafíos de las políticas nacionales de Seguridad Social, las alternativas y opciones, así como la constatación de que la Seguridad Social es una necesidad y tiene un enorme potencial para contribuir a acortar la brecha de la pobreza, aumentar la igualdad, propiciar el crecimiento económico, la adaptación al mercado de trabajo y complementar otras políticas sociales, llevan a la conclusión de que en todos los sistemas nacionales se pueden adoptar medidas para reforzar la Seguridad Social. Para ello hay que identificar los objetivos de manera “clara, realista y pragmática” para luego crear “el espacio fiscal y las instituciones mediante inversiones en la buena gobernanza”. Para el éxito se requiere: una visión clara y coherente de la política económica y social, una buena gobernanza, la supervisión constante del funcionamiento de los sistemas y flexibilidad para adaptarse al cambio.

5ª- Aparte de su función social primaria, la Seguridad Social es una inversión en desarrollo económico y social y un puntal de resistencia de las

sociedades en tiempos de crisis económica. Sin un “piso de protección social”, no hay sociedad que pueda aprovechar al máximo su potencial productivo y alcanzar los niveles de bienestar deseados por todos sus miembros. Sin unos niveles más elevados de Seguridad Social no habrá aceptación universal de los posibles beneficios de una globalización, que viene acompañada de una creciente transformación económica y una mayor inseguridad. Por ello habrá que implementar políticas pragmáticas para establecer el espacio fiscal que requiere un “piso de protección social” y ulteriormente hacer más viables financieramente los mayores niveles de seguridad –sin dejar por ello de mantener el nivel global de redistribución que permita el desarrollo social y económico”. De ello se desprende claramente la apuesta por la Seguridad Social mixta, con niveles de mínimos, no contributivos y niveles próximos a las rentas de activos, sin que esto último sea contrario con el principio de solidaridad y la función redistributiva de la Seguridad Social.

Dado que me he centrado aquí en el análisis de los cambios en el régimen jurídico de la pensión de jubilación (identificando los paramétricos y los que considero sistémicos), especialmente centrado en la financiación, me limito a señalar algunas propuestas sobre financiación –especialmente de las pensiones de jubilación- que considero contribuirían paraméricamente a su mejora y reforzamiento:

-Como medida general, es decir no limitada a la financiación de las pensiones de jubilación, se ha de analizar y valorar la posibilidad de eliminar topes de cotización. Se trataría de una opción que atentaría al principio de solidaridad del sistema, porque ello comportaría eliminar también el tope de pensión máxima. Sin embargo, si se considera que no llegan al 2% los pensionistas que perciben la pensión máxima, no es una operación financieramente arriesgada y sobre todo tendríamos más ingresos con un gasto proporcionalmente inferior –ya que toda pensión máxima tiene una cuantía muy por debajo de la de la cuota cotizada-, lo que implica que esta opción pueda mantener el efecto redistributivo propio de un sistema de Seguridad Social.

-Posibilidad de utilizar la cotización a la Seguridad Social como mecanismo de lucha contra el empleo temporal y la destrucción de empleo. Se trataría de elevar el tipo de cotización de contratos temporales y de empresas que extingan contratos por despido declarado judicialmente -o reconocido en conciliación administrativa- como improcedentes. Medida que podría estar compensada con bonificaciones en pequeñas y medianas empresas que no hayan destruido empleo, lo cual ciertamente reduce ingresos, pero quedaría ampliamente superado por la elevación del tipo de cotización en las empresas del primer grupo.

-Introducir medidas que limiten o supriman la posibilidad de acceder a la pensión de jubilación con un escaso esfuerzo contributivo generando pensiones que por quedar debajo de la mínima se benefician de complementos por mínimos, ya que con el régimen jurídico vigente se da la paradoja de que con esfuerzos menores (fundamentalmente en el RETA donde se puede elegir una base de cotización que no guarda relación con los ingresos reales o profesionales que pasan de las mutualidades al RETA en los últimos años) se alcanza la misma pensión que trabajadores con largas carreras de seguro y con cotizaciones más próximas a sus ingresos, lo cual es contrario no ya solo a la lógica contributiva sino también al más elemental principio de solidaridad y equidad del sistema. Por ello será necesario unificar las reglas de cotización en todos los Regímenes de Seguridad Social, lo que acabaría con la situación deficitaria de dichos regímenes que gravan al Sistema. No obstante, no estoy proponiendo una supresión de los regímenes deficitarios –financieramente auxiliados por otros regímenes y por aportaciones procedentes de la vía fiscal- sino, más bien controlar el uso abusivo de ciertas reglas de cálculo de la pensión. Y en la misma (simplificación y equidad), se podría tender a una reducción del número de las tarifas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, para un reparto más solidario de los riesgos profesionales, sobre todo elevando la carga en sectores que no aportan o aportan muy poco.

-Estudiar la posibilidad de abrir nuevas vías de ingresos para la Seguridad Social, aun con todos los problemas que puede plantear esta alternativa, los

modelos comparados pueden servir como referente a la hora valorar los inconvenientes, ventajas y riesgos bien de la elevación de las cotizaciones sociales, bien de la creación de impuestos afectos a este fin. En cuanto a la vía fiscal, en todo caso se trataría de ampliar el efecto redistributivo de la Seguridad Social a través del incremento de los instrumentos de financiación fiscal que no se limitaría, o debiera limitar, entiendo, a la rama no contributiva, ya que la contributiva está afecta al interés público de la previsión social. Y es que el criterio de contributividad pura derivaría aquélla en una técnica de seguro, una vez despojada de todo elemento de solidaridad. Sobre la elevación de las cotizaciones bastaría por comenzar a considerar la cotización conforme a salario real, lo que comportaría suprimir el tope máximo de cotización y pensión. Y, finalmente, se puede pensar en un ahorro que no comporta reducción de la extensión ni de la intensidad protectora de las pensiones públicas como es la supresión (reducción o suspensión) de los incentivos fiscales a los planes y fondos de pensiones para derivar más recursos de origen fiscal y ahorro privado al ámbito de la protección social pública.

-La reforma financiera de la Seguridad Social debe incluir la doble perspectiva, ingresos y gastos, y no centrarse unilateralmente en la reducción del gasto únicamente, como hasta ahora. En contra de la orientación seguida hasta el momento en las sucesivas reformas, si alguna prelación debe establecerse entre ambas opciones, se debe dar prioridad a los ingresos, en lugar de optar por ignorar las necesidades rebajando la intensidad protectora –lógicamente la crisis económica y de empleo hace que no sea quizá el momento de elevar la aportación empresarial, pero ya hemos indicado otras vías de mejorar los ingresos-. Además se ha de revisar la diversidad de las fuentes de financiación y su armonía con cada una de las funciones que cumplen. Es decir, lo asistencial, aun dentro del nivel contributivo, debe ser financiado con aportaciones públicas, puesto que cumple una función de compensación y el resto, lo que cumple una función sustitutiva de rentas, con cotizaciones sociales.

-En el caso de la pensión de jubilación, uno de los aspectos más críticos de su régimen jurídico es el de la jubilación anticipada. Aunque la reforma de 2011 introduce medidas limitativas, con mucho retraso –ya que este problema se viene criticando desde distintas instancias- se debiera ir más allá y limitar legalmente, prohibiendo las jubilaciones forzosas a cualquier edad. Considero que por esta vía se actúa sobre los ingresos, mientras que las medidas dirigidas a incentivar –como si de algo voluntario se tratara- la permanencia en la actividad hasta la edad legal o más allá de la edad legal, al consistir en bonificaciones o exenciones en la cotización, reducen los ingresos. Y, en la misma línea, desincentivadora, se podrían aplicar coeficientes reductores también a los complementos por mínimos en función de la edad de jubilación por debajo de la edad legal.

-Tras un período de desgaste ideológico, mediático, político e, incluso pretendidamente científico, en torno a los sistemas de Seguridad Social, se impone ahora contribuir a percibir la Seguridad Social como una necesidad y como una exigencia del desarrollo económico, la cohesión y la paz social, tal como sostiene la OIT en su Informe de 2011, *Seguridad Social para la justicia social y una globalización equitativa*. Y ello porque la primera dificultad para la viabilidad futura de la Seguridad Social es la pérdida de legitimidad social, por ello, –aprovechando” la difícil situación económica en la que se hace más evidente aún la necesidad de garantizar rentas de sustitución, se ha de trabajar en difundir una conciencia social de la irrenunciabilidad de este mecanismo de solidaridad social –con todas las limitaciones que tiene, el más perfecto hasta hoy- como presupuesto de la estabilidad social y económica.

Respuestas solidarias de protección ante la vejez

Jaime Frades Pernas

Gabinete Técnico Confederal UGT

1. PLANTEAMIENTO GENERAL.

La pensión de jubilación, y en un plano más general la protección ante la vejez, se ha constituido en uno de los ejes principales de la política social por el importante volumen de gasto que supone (en la Unión Europea el gasto medio solo en pensiones se situaría en torno al 12% del PIB) y el flujo económico que genera el hecho de la vejez, tanto en prestaciones monetarias como en servicios asistenciales de cuidados. Muestra de esa importancia es la irrupción del sector privado en la provisión de pensiones y servicios de cuidados.

El cambio demográfico que está en marcha va a suponer en los próximos años una de las transformaciones más importantes en la estructura etaria, no solo por el aumento de la proporción de la población de mayor edad, sino también por el desequilibrio entre los grupos de edades. Este cambio es tanto un desafío para los sistemas de protección social como una oportunidad para la elaboración de nuevas políticas que den respuesta a las necesidades de una sociedad cada vez más longeva.

En el momento de elaborar esta aportación, octubre de 2011, la incertidumbre sobre el futuro de nuestro Estado de Bienestar es la nota dominante tanto por la política de contención de gastos sociales que se está aplicando, y que abarca la práctica totalidad de las prestaciones sociales, como también por la fuerte ofensiva ideológica contra todo lo público y por la redefinición del papel del Estado en la gestión del bienestar, una de cuyas más visibles manifestaciones es la reducción de la intensidad protectora y la calidad de las prestaciones sociales para dejar mayor espacio a la iniciativa privada.

Aunque tal ofensiva parece no haber alcanzado en España a las pensiones, a lo que probablemente algo ha ayudado el Acuerdo Social y Económico de 2 de febrero de 2011, cuya parte II está referida a las pensiones, y el amplio consenso político y social sobre esta materia, si algo hemos aprendido de otras crisis es que se quiera sacar partido de las mismas para debilitar las pensiones públicas y así favorecer una remercantilización de las mismas.

No deja de sorprender que después de ver las repercusiones de la crisis financiera sobre los sistemas privados de pensiones, ante la cual se han mostrado sumamente vulnerables, las autoridades europeas, en el Libro Verde sobre pensiones¹³², lejos de revisar la política en materia de pensiones privadas, hablen más de las pensiones privadas que de las públicas. Seguramente habrá una preocupación por la seguridad de los fondos de pensiones pero también una indisimulada opción por favorecer los mismos, cuando la magnitud de la crisis financiera ha mostrado la inviabilidad de los sistemas de capitalización como alternativa a las pensiones públicas por reparto.

Uno de los argumentos para alentar la constitución de cuentas individuales ha sido que estas estarían resguardadas de toda interferencia política. No ha sido así, como se verá más adelante. Tampoco se han librado de esas interferencias los sistemas públicos de reparto sea cual sea su sistema de financiación o la naturaleza de sus ingresos. Prácticamente en toda Europa se ha procedido a reformas de gran calado en el sistema de pensiones, muchas de ellas acompañadas de gran conflictividad, sea cual fuere la situación de sus finanzas o el momento del cambio demográfico. Mucho más nocivos han sido los recortes en algunos países de la UE en las cuantías de las pensiones ya causadas o, como en España, la congelación de las mismas (aunque solo a aquellas con importes por encima de las mínimas), que han actuado de forma pro cíclica cuando la dimensión de la crisis requeriría de mayores estímulos de la demanda.

¹³² Libro Verde, en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros. COM(2010)365 final

No obstante las trágicas consecuencias de la crisis económica sobre el empleo y la protección social, tanto en su vertiente de gasto, por el incremento de las necesidades de protección, como de ingresos, por la reducción de los ingresos por cotizaciones o impuestos, una de las principales lecciones que puede extraerse de aquélla es la absoluta eficacia de las pensiones públicas de reparto frente a los sistemas de capitalización.

En España, las medidas pactadas en el Acuerdo para la reforma y el fortalecimiento del sistema público de pensiones de 2 de febrero de 2011 se inscriben en parecidos parámetros que otras reformas europeas, pero también, y al igual que en alguna de ellas, han estado condicionadas por una coyuntura económica muy desfavorable. Por otra parte, y al igual que en reformas anteriores, esas medidas siguen, en líneas generales, las recomendaciones del Pacto de Toledo aprobadas por el Congreso de los Diputados en su sesión de 25 de enero de 2011. La Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, si bien recoge en lo esencial los contenidos del citado Acuerdo, pospone para estudios o posteriores acuerdos con los interlocutores sociales, cuestiones tan importantes como los incrementos de las bases máximas de cotización, la separación de las fuentes de financiación, en especial los compromisos sobre financiación mediante impuestos de los complementos de mínimos, la elaboración de estudios actuariales sobre coeficientes reductores o la mejora de la protección social del contrato a tiempo parcial. Aunque el eje central de la reforma, la sostenibilidad del sistema de pensiones a largo plazo, puede alcanzarse por diferentes vías, sin embargo se opta por la contención del gasto¹³³ a través del reforzamiento de la contributividad y la elevación de la edad de jubilación, medidas que se acompañan de otras que mitigarían los efectos de aquéllas para determinados colectivos.

¹³³ De acuerdo con la información publicada en la prensa, y de acuerdo a fuentes gubernamentales, la reforma reducirá el gasto en pensiones a largo plazo en torno al 3,5% del PIB. Ese mismo dato se recoge en la ficha relativa a España de la publicación de la OCDE Panorama de las pensiones 2011.

<http://www.oecd.org/dataoecd/16/30/47371728.pdf>

Frente al consenso en la reforma de las pensiones, la reforma laboral impuesta por el Gobierno el pasado año no ha servido para crear empleo y cuando éste se ha producido ha sido fundamentalmente precario. No deja de ser una contradicción que se proclame la defensa de un sistema de protección social sólido y, al tiempo, se estimule el empleo precario, la reducción de los salarios o el abaratamiento del despido.

Siendo evidente que uno de los principales elementos de la protección de la vejez son las prestaciones de carácter monetario, no lo es menos que en unos momentos de profundos cambios demográficos y sociales, cuyos elementos más reconocibles son, por una parte, el notable incremento en el futuro inmediato de la población mayor, con el consiguiente empeoramiento de la tasa de dependencia y, por otra, el debilitamiento de la red de cuidados informales que venían procurando las familias, las ayudas técnicas o sociales adquieren cada vez más importancia.

Lamentablemente, entre los primeros recortes derivados de la crisis se encuentra la eliminación de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas de dependencia que ya antes de la crisis venían arrastrando dificultades de financiación, las cuales se han agravado, y la ralentización en el reconocimiento y concesión de la prestación que corresponda. A octubre de 2011 más de 300.000 personas (aproximadamente un 30% de los beneficiarios con derecho a prestación), a pesar de tener reconocido un grado de dependencia no reciben prestación alguna. Y con un agravante más, prácticamente el 53% de las prestaciones reconocidas son de tipo económico (mayoritariamente destinadas a los cuidadores familiares) cuando estas deberían ser la excepción, desnaturalizando así la orientación y finalidad de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Como denunciábamos en su momento, situar tan importante derecho fuera del ámbito de la Seguridad Social ha conducido no sólo a desigualdades en el reconocimiento entre diferentes Comunidades Autónomas sino también a recurrir a lo más cómodo y barato, la prestación económica por cuidados familiares en detrimento de los servicios formales de cuidados, bastante

más caros pero más congruentes con la finalidad de la Ley, y, desde luego, favorecedores de la creación de empleo. Igualmente, otras prestaciones de servicios sociales no reglados, condicionados a las disponibilidades presupuestarias, y de gestión autonómica o municipal (generalmente ayudas de urgente necesidad), están sufriendo recortes muy significativos.

En el actual contexto de austeridad y ajuste presupuestario, cuyos efectos recaen fundamentalmente sobre los trabajadores, hablar en este artículo de respuestas solidarias ante la vejez parecería un eufemismo, si con ese título se quisiera dar cuenta de los avances que, en términos de solidaridad, se han dado en los países de nuestro entorno y en el nuestro. En realidad estos avances han sido escasos y cuando se han producido ha sido para amortiguar algunos de los efectos de reformas restrictivas en el ámbito de las pensiones. En este trabajo se pretende señalar tanto los escasos ejemplos de solidaridad que se han producido en reformas recientes, como, sobre todo, los que sería necesario acometer para que las reformas fuesen menos lesivas.

2. LÍNEAS GENERALES DE LAS REFORMAS DE LAS PENSIONES EN EUROPA.

A pesar de que la política de protección social y en concreto las pensiones nunca han sido competencia comunitaria sino de los Estados miembros, por la aplicación del principio de subsidiaridad en las políticas sociales, el llamado Método Abierto de Coordinación (en adelante MAC) ha llegado bastante más lejos y, en la práctica, en sentido inverso, a los fallidos intentos de convergencia y/o armonización de las políticas de protección social que se ambicionaban en el pasado desde algunos sectores sociales. Con dicho método, los Estados están obligados a lograr unos objetivos comunes en materia de pensiones comúnmente aceptados. El MAC se constituye así como un patrón o norma para las reformas siendo su orientación principal la reducción del impacto del gasto en pensiones sobre las finanzas públicas, excluyéndose, como alternativa, el aumento de los

ingresos. Y todo ello con independencia de los modelos, del gasto que dedican a las pensiones o del momento e intensidad de la crisis demográfica en cada país. Las reformas habrán de ser profundas, realizadas cuanto antes y conforme a las orientaciones del MAC.

| Gasto en Pensiones en % del PIB. 2008 | | Gasto en la función Vejez ¹³⁴ en % del PIB. 2008 | |
|--|-------------|---|-------------|
| Italia | 14,97 | Italia | 13,60 |
| Austria | 13,89 | Francia | 11,54 |
| Francia | 13,56 | Austria | 11,50 |
| Portugal | 13,20 | Suecia | 11,47 |
| Grecia | 12,59 | Dinamarca | 11,09 |
| Alemania | 12,28 | Grecia | 10,66 |
| Holanda | 12,02 | Portugal | 10,24 |
| UE-15 | 11,86 | UE-15 | 10,08 |
| Suecia | 11,77 | UE-27 | 9,90 |
| UE-27 | 11,67 | Holanda | 9,52 |
| Polonia | 11,61 | Alemania | 9,44 |
| Bélgica | 11,35 | Polonia | 8,88 |
| Dinamarca | 11,10 | Reino Unido | 8,83 |
| Hungría | 10,92 | Finlandia | 8,83 |
| Finlandia | 10,74 | Hungría | 8,77 |
| Eslovenia | 9,62 | Bélgica | 8,71 |
| Malta | 9,27 | Eslovenia | 8,07 |
| España | 9,25 | Malta | 7,84 |
| Reino Unido | 8,70 | República Checa | 7,56 |
| República Checa | 8,51 | Chipre | 7,11 |
| Luxemburgo | 8,26 | España | 6,82 |
| Rumania | 7,46 | Bulgaria | 6,74 |
| Lituania | 7,43 | Rumania | 6,50 |
| Eslovaquia | 7,12 | Lituania | 6,43 |
| Estonia | 7,11 | Estonia | 6,29 |
| Bulgaria | 7,02 | Eslovaquia | 5,76 |
| Chipre | 6,86 | Letonia | 5,41 |
| Irlanda | 6,00 | Luxemburgo | 5,30 |
| Letonia | 5,98 | Irlanda | 4,54 |

Fuente: EUROSTAT

Las reformas, de acuerdo con las orientaciones marcadas por el MAC, se han llevado a cabo tanto en países con mayor gasto (Alemania, Francia, Austria,

¹³⁴ Dicha función incluye los gastos en prestaciones monetarias (pensiones) para los mayores de 65 años además de los gastos en servicios sociales destinados a ese colectivo.

Grecia, Portugal...) como en aquellos otros (Letonia, Estonia, Rumanía...) con un gasto la mitad, y aún menos, de los anteriores.

La respuesta al envejecimiento demográfico y al aumento de la esperanza de vida pasaría por reducir las expectativas de pensión subsanándolas con la prolongación de la vida activa, esto es, trabajando durante más tiempo. Las líneas principales de las reformas que se están acometiendo en la mayoría de los países europeos se pueden resumir en tres.

La primera, el retraso de la edad de jubilación bien estableciendo edades por encima de los 65 años en los próximos años (Alemania, Islandia, Dinamarca, Irlanda, España, Reino Unido), elevando la edad de jubilación a 65 años en aquellos países que partían con edades inferiores (República Checa, Bulgaria, Estonia, Grecia, Hungría, Rumanía) o a otra edad (Francia alarga la edad mínima de jubilación de 60 a 62 años), equiparando la edad de jubilación de las mujeres con la de los hombres (Hungría, Austria, Reino Unido) o haciendo que para percibir la misma pensión se trabaje más años (Suecia, Finlandia¹³⁵, España, Portugal). Como complemento de lo anterior, se produce un endurecimiento de los requisitos de jubilación anticipada en prácticamente todos los países.

El objetivo de prolongación de la vida laboral es recomendable para hacer sostenible el sistema siempre que, en un marco de jubilación flexible, se acompañe del refuerzo de las políticas activas dirigidas a aumentar el empleo de los trabajadores de edad, al aumento de la protección contra el despido de estos colectivos, o contra la discriminación por razones de edad en la contratación. Si por la lógica del mercado los trabajadores de edad son expulsados a edades todavía productivas, la elevación de la edad de jubilación o el endurecimiento de la jubilación anticipada conducen a menudo una reducción en las expectativas de pensión, al transformarse lo que debería ser una jubilación a la edad ordinaria en una jubilación anticipada, a menudo no voluntaria, y, por tanto, reducida. Algunos

¹³⁵ Medida que se acompaña con la supresión del tope máximo de pensión.

autores¹³⁶ sostienen que la tasa de actividad de los trabajadores mayores depende más de las condiciones del mercado de trabajo que de las pensiones y de los incentivos a jubilarse a edades tempranas. Las reformas de las pensiones, en relación a la edad, que no tengan en cuenta la situación de desventaja que soportan los trabajadores de mayor edad producen resultados poco equitativos si no existen para ellos posibilidades reales de empleo. Tampoco depende de la voluntad del trabajador, sino del empresario, la conservación del puesto de trabajo. No resulta razonable que a la vez que se establecen nuevas normas para prolongar la vida laboral se mantengan, en unos casos, y, en otros, se favorezcan, vías para la extinción de la relación laboral. En Europa, salvo los casos de Finlandia y Países Bajos (o en menor medida Francia), las reformas no se han acompañado de medidas de entidad suficiente como para garantizar la permanencia en el empleo y el fomento de la contratación de los trabajadores de mayor edad.

El segundo objetivo es el reforzamiento de la contributividad con el objeto de considerar las cotizaciones realizadas a lo largo de toda la vida laboral y así lograr una mayor proporcionalidad entre el esfuerzo de cotización y la cuantía de las pensiones, lo que supone una reducción de la tasa media de reemplazo. En algunos países (España, Grecia, Noruega,...) se introducen periodos más amplios para el cálculo de las pensiones y/ o se aumentan el número de años cotizados para alcanzar los derechos máximos (Francia), en otros no ha sido necesario este paso ya que por su peculiar sistema, sea de puntos (Alemania) o de cuentas nacionales (Suecia, Italia, Polonia) las pensiones se calculan sobre toda la vida laboral.

La tendencia hacia el reforzamiento de la contributividad se ha acompañado a menudo, pero no siempre, de medidas que compensan las interrupciones de las carreras profesionales, por ejemplo para el cuidado de hijos u otras personas dependientes, mediante la consideración de esos periodos de interrupción como cotizados, lo que beneficia especialmente a las mujeres. Asimismo, en muchos

¹³⁶ Entre otros, O'BRIEN M. en *Las pensiones y los varones de edad madura activos e inactivos en la OCDE*. Revista Internacional del Trabajo, Vol 129 (2010) núm.3

países se suelen considerar como cotizados ciertos periodos de estudios y formación, además de los periodos de servicio militar. La diferente intensidad de estas y otras medidas entre los países, como, a título de ejemplo, la protección de los periodos de desempleo, hacen infructíferas las comparaciones entre los diferentes efectos de las reformas.

El tercer objetivo es fomentar, directa e indirectamente los fondos privados de pensiones. El retroceso de los sistemas públicos conduce, irremisiblemente, a la ampliación de la iniciativa privada en el ámbito de las pensiones. La idea de que se deben conceder más opciones individuales ante la protección social supone en realidad un desplazamiento de la responsabilidad colectiva hacia la responsabilidad individual, en definitiva una merma de la solidaridad social. No obstante la primacía de los sistemas públicos de reparto, en Europa los sistemas complementarios por capitalización han tenido una larga tradición, fundamentalmente a nivel profesional o de empresa de prestación definida. Lo que ha sido más novedoso es, por una parte, la reconducción de éstos hacia fondos de cotización definida y, por otra, el fomento de las cuentas individuales dentro de los esquemas de pensiones, bien con carácter voluntario (Alemania) u obligatorio (en la mayoría de los países del Este, además de Suecia).

A medida que se han ido extendiendo y adquiriendo cada vez más importancia dentro de la protección de la vejez, se ha puesto en marcha un proceso de mayor control y regulación pública, a lo que ha ayudado la fuerte pérdida de los fondos durante la crisis financiera con una incidencia importante en algunos países de Europa.

La puesta en marcha de estos dispositivos fomentados con importantes ayudas públicas, en demasiadas ocasiones no ha sido tanto una opción económica como política. Por una parte, porque el gasto fiscal que suponen algunas de estas iniciativas puede ser mayor que el esfuerzo público que podría haberse realizado para mantener unas pensiones dignas en el sistema de reparto. Por otra, porque se

ignoraron los altos costes de transición, lo que ha conducido a graves problemas de financiación, como se verá más adelante en el caso de Hungría.

La privatización de las pensiones, sea en todo o en parte, ha supuesto una revisión radical del consenso y de los principios de la seguridad social establecidos después de la Segunda Guerra Mundial, principios que se reconocen en algunos instrumentos de la OIT¹³⁷. Entre otros principios, destacamos los de la responsabilidad general del Estado, afiliación obligatoria, financiación colectiva, solidaridad social, administración sin ánimo de lucro y participación de los interlocutores sociales. Buena parte de estos principios se cuestionaron tras la irrupción del modelo chileno, pero también tras la ola conservadora de la década de los ochenta. Por lo que se refiere al principio de responsabilidad del Estado, de forma casi general se han reducido las pensiones públicas con el fin de desplazar la responsabilidad colectiva hacia una mayor responsabilidad individual, dejando al albur de los mercados financieros la protección económica ante la vejez o a una parte de ella. En cuanto al principio de solidaridad, ésta ha tendido a reducirse como consecuencia del reforzamiento del principio de contributividad y prácticamente desaparece en los sistemas privatizados donde no existe redistribución. Como se ha demostrado en la práctica, las personas con mayores ingresos son las más beneficiadas, mientras que las de ingresos bajos y trabajo precario, serían las más perjudicadas. Los grandes ganadores son, sin embargo, las administradoras de los fondos de pensiones.

Uno de los mecanismos más cuestionados socialmente en recientes reformas europeas son los mecanismos de equilibrio automático, que se aplican tanto a los regímenes de cotización definida y/o cuenta nocional (Suecia, Polonia, Hungría, Italia,...) como de prestación definida (Portugal, Alemania, Finlandia y, próximamente, España); el indicador más común de ajuste es la esperanza de vida,

¹³⁷ Entre otros, los siguientes referidos a las pensiones: Recomendación 67 sobre la seguridad de los medios de vida, de 1944; Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), de 1952; Convenio 121 sobre las prestaciones en caso de accidente del trabajo y enfermedades profesionales, de 1964; Convenio 128, sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, de 1967

lo que conducirá, de producirse variaciones en ésta al alza, a la elevación de la edad o a la reducción de la cuantía de la pensión. También se utilizan otras variables, como la evolución del PIB o de las cotizaciones, para hacer ajustes y mantener la estabilidad financiera. En definitiva, estos mecanismos suponen limitar los márgenes de decisión política.

En el caso de Suecia, por ejemplo, éste opera cuando se prevé que los pasivos superen a los activos y para restablecer el equilibrio financiero se reduce la actualización tanto de las pensiones ya causadas como los derechos de pensión en curso (de cuentas nocionales) por el periodo que sea necesario. Sin embargo, ante la situación de crisis se reconsideró ese criterio amortiguándolo temporalmente ya que no se consideraba oportuno que, en una situación de desaceleración económica, se redujese el poder adquisitivo de los pensionistas y, con ello, la demanda. Al mismo tiempo, se adoptaron otras decisiones de carácter político como la reducción de impuestos a este colectivo. Lo mismo ha ocurrido en Alemania, en 2008 y 2009, al incrementar las pensiones ligeramente por encima de lo que el mecanismo automático de sostenibilidad hubiese requerido. Incluso la OCDE llegó a cuestionar la aplicación de estos mecanismos de equilibrio automático¹³⁸: *“La experiencia reciente sugiere que se revise su diseño. No parece prudente reducir las prestaciones de forma pro cíclica, sacando dinero de la economía cuando esta es débil”*, para a continuación proponer que sean pospuestos hasta que las economías se recuperen.

En Europa, durante la crisis, varios países como Francia, Bélgica o Finlandia han incrementado sus pensiones mínimas. En este último país, por ejemplo, se ha introducido una nueva pensión mínima mensual garantizada que complementa la pensión universal. Esta nueva pensión se concede a aquellos pensionistas cuya pensión inicial es inferior a 687,74 euros en 2011, siendo este el umbral de la pensión mínima. Esa cuantía es individual y la pueden percibir cada uno de los miembros de una pareja.

¹³⁸ <http://www.oecd.org/dataoecd/10/26/43060101.pdf>.

No obstante estas y otras mejoras, no se ha podido evitar en Europa un repunte de la pobreza entre la población mayor de 65 años, y especialmente en las mujeres, como consecuencia de las reformas llevadas a cabo antes y durante la crisis. De acuerdo con las estadísticas de EUROSTAT, el aumento de la pobreza para ese tramo de edad es especialmente notorio en las tres repúblicas bálticas (Estonia, Lituania y Letonia), además de Rumanía y Bulgaria por los brutales ajustes en sus presupuestos. Pero también en otros como Polonia o Suecia. El reforzamiento de la contributividad y ciertas reformas relativas a la edad (incremento de ésta y endurecimiento de los requisitos de jubilación anticipada) han supuesto una merma en las cuantías de las pensiones, más visible en los colectivos peor situados en el mercado de trabajo.

Mucho más duros están siendo los ajustes en las pensiones en aquellos países sometidos a permanente vigilancia por los mercados financieros. En Grecia se han suprimido temporalmente las pagas extras para los pensionistas con pensiones superiores a 2.500 euros al mes y las pensiones se han congelado en 2010 y 2011; Portugal, además de otros recortes aplicados en 2011, ha anunciado para 2012 la supresión de las dos pagas extras de los pensionistas; en Italia un proyecto de julio de 2011¹³⁹, entre otras medidas, congela las pensiones superiores a ¡90.000 euros al año! además de imponerles una aportación adicional del 5% en concepto de solidaridad. En fin, en España, como se recordará, se han congelado en 2011 las pensiones superiores a las mínimas.

Muchas de estas medidas de austeridad se han adoptado sin deparar en las graves consecuencias sociales en términos de cohesión social ni en unas circunstancias en las que la sociedad percibe un muy desigual reparto de los esfuerzos. Aunque excepcionales, merecen atención los casos de Rumanía y Letonia¹⁴⁰. En el primer caso, el gobierno decidió reducir las pensiones un 15% con el fin de cumplir con las exigencias del FMI de austeridad para recibir un

¹³⁹ Aunque ese proyecto de ajuste ya ha conocido tres nuevas modificaciones y es impredecible si seguirá adelante.

¹⁴⁰ *Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008*. Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunión, 2011

préstamo. El Tribunal Constitucional de ese país declaró inconstitucional esa y otras medidas por entender que las pensiones contributivas son derechos adquiridos como contrapartida a las cotizaciones pagadas a lo largo de la vida laboral y por tanto no pueden reducirse. En el caso de Letonia, el gobierno propuso unas reducciones todavía mayores en la cuantía de las pensiones, entendiendo el Tribunal Constitucional que eran inconstitucionales por disconformidad con los principios de proporcionalidad y certidumbre jurídica.

El resultado de esta merma en el nivel de vida de los pensionistas en algunos países europeos, no parece ajustarse al modelo social que creíamos salvaguardado por normas que garantizaban la seguridad jurídica. Tampoco enaltecen a ese modelo las medidas de ajuste sobre los jubilados ya que, por lo general, no suelen tener mecanismos con los que hacer frente a la reducción de sus pensiones.

3. CRISIS EN LA PRIVATIZACIÓN DE LAS PENSIONES.

Tras la ola privatizadora que desmanteló los sistemas públicos de reparto en buena parte de América Latina y Europa del Este, las consecuencias no han tardado en manifestarse: baja cobertura (en algunos países incluso muy por debajo de antes de las reformas), costes de transición muy elevados¹⁴¹, tasas de sustitución muy bajas, altos costes de gestión (en el caso de Chile, por ejemplo, uno de cada tres pesos¹⁴² cotizados van para las administradoras) y la prevista mejora de los resultados económicos de los sistemas de pensiones no se ha producido. La crisis financiera que se inicia en 2007 ha supuesto fuertes pérdidas

¹⁴¹ Lo que conlleva, además, dificultades crecientes para financiar las pensiones públicas ya causadas de acuerdo con el sistema anterior y también las pensiones de carácter asistencial o no contributivo.

¹⁴² “La administración privada de los fondos privados en Chile: Diagnóstico de los Trabajadores”. En “Estudio general relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre justicia social para una globalización equitativa”. 100ª Conferencia Internacional del Trabajo. 2011.

para la mayoría de los fondos de pensiones¹⁴³, lo que les ha restado apoyos y cuestionado tanto su capacidad para proporcionar pensiones adecuadas como sus mecanismos de gestión y administración.

Aunque todavía es pronto para analizar las repercusiones del proceso de reformas en los sistemas de pensiones privados de algunos países en América Latina y Europa del Este, este proceso está suponiendo, por lo pronto, un cuestionamiento importante de la idea tan difundida por instituciones y sectores financieros de que el mercado era una alternativa a los sistemas públicos de pensiones. Al menos en algunas reformas recientes en América Latina puede hablarse de una reconstrucción de los mecanismos de solidaridad y de fortalecimiento de la participación del Estado, cuestiones ambas impensables hace muy pocos años.

Aún antes de la crisis financiera, algunos países de esa región han procedido a reformas en los sistemas capitalizados de cuentas individuales en tres direcciones¹⁴⁴. La primera, mediante la extensión de su cobertura hacia los trabajadores no cubiertos, fundamentalmente trabajadores independientes. La segunda, introduciendo medidas, de incierto resultado, para intentar reducir los excesivos costes de administración y gestión. La tercera, estableciendo nuevas reglas sobre las inversiones para hacerlas más seguras especialmente después de la crisis de 2008. Lo más destacable, sin embargo, son aquellas otras reformas que retornan al principio de solidaridad, sea suprimiendo el sistema privado o introduciendo elementos de solidaridad para amortiguar los efectos de éste.

En 2009, Argentina nacionalizó su sistema privado de pensiones; en 2011 Bolivia ha anunciado la nacionalización de las dos administradoras privadas; en

¹⁴³ En 2008, sólo en los países de la OCDE las pérdidas en términos reales fueron del 24,1%, y se tardarán muchos años en recuperarlas, lo que no es mucho consuelo para quienes se han jubilado en ese año o se jubilarán en los próximos porque dispondrán de menos tiempo de vida laboral para recuperarse de esas pérdidas. Piénsese que en algunos países de América Latina esas pérdidas suponen no menos de 6 años de cotización.

¹⁴⁴ BERTRANOU, F; CALVO, E y BERTRANOU, E. *¿Está Latinoamérica alejándose de las cuentas individuales de pensiones?* Center for Retirement Research at Boston College. Mayo 2010, número 9-14.

2007 Perú y en 2008 Uruguay permitieron que los trabajadores inscritos en el sistema privado pudieran volver al régimen de reparto siempre que cumplieren los requisitos de cotización para jubilarse por este sistema. En El Salvador se crea una prestación para los trabajadores que reciben pensiones de menor cuantía del sistema capitalizado. En fin, en 2008 Chile efectúa una importante reforma consistente, entre otras, en el establecimiento de las *pensiones de solidaridad* que mejoran las pensiones asistenciales existentes hasta entonces.

Probablemente la reforma más radical haya sido la argentina (su sistema privado de pensiones se implantó en 1991) durante un proceso que no arranca en 2008 sino mucho antes, durante la crisis del año 2001. En aquel tiempo, el gobierno acudió a los fondos del sistema privado de pensiones para sostener las finanzas del Estado mediante la conversión de los activos de los fondos en obligaciones del Estado cuya tasa de rendimiento fue muy inferior a la establecida. En 2007, se permitió que los trabajadores dejaran el sistema de cuentas individuales para volver al sistema de reparto de forma voluntaria, pero los trabajadores cercanos a la jubilación y con menores ahorros en sus cuentas fueron transferidos al sistema de reparto de forma obligatoria. Finalmente, en 2008, y con efectos de enero de 2009, se nacionalizan los fondos privados de pensiones.

Siguiendo la estela de Argentina, en diciembre de 2010 el gobierno de Bolivia ha aprobado un proyecto mediante el cual, entre otras muchas medidas, nacionaliza el sistema privado de pensiones instaurado en 1996. Las dos administradoras privadas (BBVA y Zurich Financial Services) son eliminadas, si bien ya estaban controladas por el Estado desde 2009. Además de esa importante medida, la reforma reduce la edad de jubilación de 60 a 58 años, después de que otra reforma en 2009 la redujera de 65 a 60 años; se crea un fondo para garantizar pensiones mínimas a los trabajadores de menos ingresos y se modifica el cálculo de las pensiones que se hará sobre los dos últimos años.

Caso aparte es el de Chile, paradigma de la privatización. A pesar de que por la maduración de su sistema, han pasado ya 30 años desde que se implantara

en 1981, sus defectos son mucho más visibles que en el resto de países, parece que no ha habido intención política de suprimirlo o modificarlo de forma sustancial como hemos visto en alguno de los ejemplos anteriores. La reforma de 2008, durante el mandato de Michelle Bachelet, se resume en las tres iniciativas siguientes. Primera, la creación de un nuevo *Sistema de Pensiones Solidarias*, financiado con impuestos y de carácter universal, que cubre a todos quienes no tengan pensión (mediante una Pensión Básica Solidaria, PBS, que sustituye a la anterior pensión asistencial que estaba sujeta a la disponibilidad presupuestaria) y a todas aquellas personas que no han cotizado lo suficiente para tener una pensión decente en su cuenta individual (mediante un Aporte Previsional Solidario, APS, proporcional a lo cotizado durante la vida laboral), siendo esta la principal novedad de la reforma¹⁴⁵. Segunda, el aumento de la cobertura para jóvenes (aportando un subsidio a los empleadores por cada trabajador de bajos ingresos que contraten, además de otra aportación por parte del Estado a la cuenta individual del trabajador), mujeres (mediante una prima al seguro de invalidez y sobrevivientes para reducir las diferencias de género e instaurando una asignación parental) y trabajadores independientes, mediante incentivos para que gradualmente se integren en el sistema de cuentas individuales e incrementen la cobertura. Tercera, la mejora del sistema de cuentas individuales de carácter voluntario.

Como se deducirá fácilmente, el modelo final no se diferencia mucho del propuesto por el Banco Mundial en 1994 de los tres pilares y que entonces fue duramente criticado por instituciones como, por ejemplo, la OIT. En el modelo del Banco Mundial la participación pública se limitaba a garantizar una pensión mínima de subsistencia para las rentas más bajas.

Respecto a esta cuestión, resulta muy pertinente señalar las conclusiones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la

¹⁴⁵ Hay que tener en cuenta que, según información sindical, el 40% de la población está fuera del sistema y que las cotizaciones de más del 50% de los trabajadores no alcanzan para garantizar una pensión mínima, por lo que más de la mitad del conjunto de pensionistas necesitan el complemento de la asistencia social financiada por el Estado.

OIT (en adelante CEACR) respecto a la reforma chilena de 2008 en sus observaciones en la Conferencia de 2009 por incumplimiento del Convenio 35, sobre vejez, por parte del gobierno chileno. Tras señalar que esa reforma no modifica la lógica general del sistema al seguir centrándose en la capacidad de ahorro individual de los trabajadores, en el que éstos están obligados a afiliarse a un fondo con ánimo de lucro sin que exista obligación legal de que los empleadores hagan aportación alguna a la financiación de las pensiones de sus trabajadores, esta Comisión señala que: *“La reforma no sólo ha mantenido a los administradores de los Fondos de Pensiones Privados (AFP) como el principal mecanismo de protección en la vejez, sino que en efecto ha consolidado su posición, ya que, si su gestión privada genera pensiones que no sean suficientes para satisfacer, al menos, las necesidades mínimas del jubilado, dichas cuantías insuficientes se complementarán con una pensión de vejez (APS), financiada por el sistema basado en la solidaridad nacional, y que se asignará a las personas cuyas pensiones no lleguen a un umbral mínimo”*.

Como consecuencia principalmente de los altos costes de transición, más que por la baja rentabilidad de los fondos privados, varios países europeos han adoptado decisiones que recortan o reducen los sistemas privados. Eslovaquia, por ejemplo, hizo voluntaria la adhesión al sistema privado al permitir que los trabajadores pudieran elegir la cobertura exclusiva del sistema público o complementarla de forma voluntaria con un fondo privado. En Polonia, por una nueva ley se desvía una parte de las cotizaciones del segundo pilar, de carácter profesional y de cuentas individuales, financiado exclusivamente con aportaciones de los trabajadores, hacia el primer pilar, de reparto, con el fin de disminuir el déficit presupuestario. A partir de 2013 se prevé el camino inverso, es decir, el aumento de las cotizaciones al segundo pilar de capitalización individual y la reducción proporcional de éstas en el primer pilar de reparto.

Caso aparte es el de Hungría¹⁴⁶ país que en 1998 adopta el modelo del Banco Mundial de tres pilares. Con independencia de las razones últimas, que veremos más adelante, que han motivado la nacionalización del segundo pilar de capitalización individual, hay que retener que la rentabilidad de las cuentas individuales en los 13 años de vigencia ha sido inferior a la tasa de inflación; a ello habría que añadir el alto coste de transición para el Estado que ha supuesto un 10,4% del PIB en ese periodo. Al mismo tiempo, la reducción de los ingresos en el primer pilar, por reparto, acarreó un déficit en este pilar de algo más del 1% del PIB. La introducción del segundo pilar ha supuesto, en definitiva, un empeoramiento de la estabilidad financiera del conjunto del sistema.

Al igual que en el caso de Argentina, el desmantelamiento del segundo pilar se inició con la supresión de la obligatoriedad de la participación de los trabajadores que se incorporan al mercado de trabajo en ese pilar y se abrió la posibilidad de que todos los trabajadores pudiesen retornar al sistema de pensiones público transfiriendo los fondos. Ello ha supuesto en la práctica la nacionalización del segundo pilar, reduciendo con ello la deuda pública, en unos momentos en los que la capacidad de financiación del Estado estaba muy limitada por la reducción del impuesto sobre la renta.

Si bien estos y otros ejemplos pueden hacer pensar en un retroceso o repliegue de los fondos de capitalización, no parece que esto vaya a ocurrir, pues la reducción de la intensidad protectora de las pensiones públicas en toda Europa conduce de forma natural a su complementación por el sector privado. Es lo que el profesor José Luis Monereo denomina metafóricamente en su aportación a este libro “vasos comunicantes”.

¹⁴⁶ SIMONOVITS, A. “El Pilar del sistema privado obligatorio de pensiones en Hungría: un obituario”. *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 64, 3/2011.

4. LAS PENSIONES EN ESPAÑA. LOS PRINCIPIOS DE CONTRIBUTIVIDAD Y SOLIDARIDAD.

En los últimos treinta años, las pensiones en España han estado en un proceso continuado de reformas cuyas características más importantes, atendiendo a su finalidad, serían las siguientes.

En primer lugar, destacaríamos una etapa o ciclo de racionalización y consolidación cuyos resultados más evidentes son, sin ánimo de ser exhaustivo: 1) la integración de regímenes especiales y de empresas y colectivos con sistemas al margen de la seguridad social y con una tendencia a sólo dos regímenes, uno por cuenta ajena y otro por cuenta propia; 2) la homogeneización de la acción protectora; 3) la mejora en la cuantía de las pensiones mínimas y en determinadas pensiones, como las de viudedad y orfandad; 4) profundización en las políticas de igualdad y de conciliación; 5) la simplificación gestora; 6) aunque todavía incompleto, el acercamiento progresivo de las bases de cotización a los salarios reales; 7) la separación de las fuentes de financiación, aunque sin acometerse en toda su extensión; 8) el establecimiento de una modalidad no contributiva de pensiones.

En segundo lugar, se ha buscado la sostenibilidad del sistema mediante medidas como las siguientes: 1) la reducción de la intensidad protectora de las pensiones por medio del reforzamiento de la contributividad, ampliando el periodo de cálculo entre otras medidas; 2) el fortalecimiento de las medidas antifraude en prestaciones y en recaudación; 3) la regulación del nivel complementario de protección social de gestión privada; 4) la constitución de un Fondo de Reserva (en la actualidad supone el 6,4% del PIB); 5) la elevación de la edad de jubilación y la flexibilización de la misma mediante incentivos al retraso de la edad.

En la actualidad, el sistema de pensiones en España, al igual que en otros muchos países, tiene ante sí varios retos a los que hacer frente, tanto por la madurez del sistema como por otros factores exógenos. El primero es el reto del

envejecimiento demográfico que implica un empeoramiento de la tasa de dependencia y la duplicación de la población pensionista en la perspectiva de 2050. En consecuencia, ello supondrá el incremento notable del gasto en pensiones.

El segundo, los cambios en el mercado de trabajo que han ido introduciendo una desigualdad creciente, lo que debiera conducir a la protección apropiada de cuantos tienen un empleo precario. Esa fuerte segmentación del mercado de trabajo, mucho más apreciable en España que en la mayoría de los países europeos, está produciendo, además, biografías laborales cada vez más discontinuas e imprevisibles, frente a las trayectorias más estandarizadas del pasado. Esos cambios, entre otros, requieren un replanteamiento de muchos requisitos de acceso a la protección social, y a su cobertura, establecidos en contextos bien diferentes. Si las pensiones de jubilación vienen a reflejar las desigualdades económicas y sociales durante la etapa de la vida activa, los elementos solidarios del sistema deberían reforzarse.

El tercer factor, la transformación de las bases ideológicas, sociales y económicas del modelo de familia tradicional y en las relaciones familiares, que se refleja, entre otros, en el debilitamiento de la red de cuidados informales que venían procurando las familias a hijos o padres con necesidades de cuidados y en la reducción, cuando no desaparición, de las relaciones de dependencia económica de la mujeres respecto a los varones, al ser cada vez más frecuente el trabajo remunerado de ambos cónyuges. Ello plantea, entre otras, la conveniencia de una reforma en profundidad que adecue la pensión de viudedad a la realidad actual.

Por último, la financiación de la protección social. Dado que el sistema de pensiones tendrá dificultades crecientes para financiar un mayor número de pensiones y durante más tiempo, sólo hay dos formas de afrontar esos desafíos. La primera, por la vía de los ingresos adecuándolos al incremento de los gastos; pero aquí nos encontramos con dos limitaciones del Pacto de Toledo que dificultan la financiación futura de las pensiones: una, que las pensiones se deben financiar fundamentalmente con cotizaciones sociales pero que éstas no habrán de

incrementarse; a su vez, que las aportaciones públicas sólo financiarán los complementos de mínimos de las pensiones. La segunda, por la vía de la contención o reducción de los gastos, que es la vía, como hemos visto con anterioridad, preponderante en la Unión Europea. A lo anterior hay que añadir la pretensión de la patronal española de reducir de forma notable los tipos de cotización.

Frente a los sistemas de capitalización, los de reparto, como el español, implican no solamente redistribución entre generaciones, sino también una redistribución entre trabajadores de diferentes ingresos y distinta posición en el mercado de trabajo. Las manifestaciones de esa solidaridad son varias y su intensidad muy variable dependiendo de los países.

En las líneas que siguen se trata de reflejar algunas de estas manifestaciones de la solidaridad y la suficiencia o no de las mismas, para ello se considerarán los principales parámetros de nuestro sistema.

4.1 Los requisitos de acceso.

La carencia genérica de quince años para acceder a la pensión de jubilación es una de las más altas de Europa y estaría en contradicción no solamente con el principio de contributividad, sino también con la propia dinámica del mercado de trabajo, en el que el aumento de la precariedad supone una dificultad añadida para que determinados colectivos, fundamentalmente mujeres, puedan alcanzar ese número de años. Todos cuantos han cotizado por debajo de ese número de años pierden el derecho a las pensiones del nivel contributivo. Incoherencias de la contributividad, pero también de la solidaridad: todos cuantos han cotizado menos de quince años no tienen derecho a la pensión, pero estarían financiando una parte de las pensiones de aquellos otros mejor situados en el mercado de trabajo, ya que tampoco pueden rescatar siquiera las aportaciones que han realizado.

El hecho de que nuestro sistema de pensiones garantice con quince años de cotización una pensión equivalente al 50% de los salarios, probablemente la más

alta tasa de sustitución para ese número de años de nuestro entorno, actuaría, en principio, en contra de la reducción de ese periodo mínimo.

En el mismo orden de cosas, y a pesar de la suavización de los requisitos de carencia específica¹⁴⁷, la permanencia de esta anomalía en nuestro ordenamiento obstaculiza el principio de solidaridad y, desde luego, de contributividad. Su existencia es la principal razón para no ratificar las partes relativas a pensiones (vejez, invalidez y supervivientes¹⁴⁸) del Convenio 102 de la OIT, o norma mínima de Seguridad Social ya que además del periodo de cotización que abre el derecho a pensión (que en dicho convenio para la vejez es de treinta años de cotización o de empleo¹⁴⁹, o veinte años de residencia) se exige en España ese requisito de carencia cualificada. Para una parte de la doctrina¹⁵⁰ ese requisito debería ser eliminado, como ya se proponía, por cierto, en el Documento Base para la reforma de la Seguridad Social del AES, propuesta que desafortunadamente no se trasladó a la Ley 26/85, aunque sí otra reivindicación sindical cual era la supresión del requisito de alta¹⁵¹ en la Seguridad Social en el momento de acceder a la pensión.

El Acuerdo de pensiones de 2 de febrero de 2011 viene a introducir una novedad en el régimen jurídico de los complementos a mínimos que bien podría

¹⁴⁷ En la actualidad requisito de que al menos dos años de cotización deben estar comprendidos en los últimos quince años inmediatamente anteriores a la fecha del hecho causante o a la fecha en que cesó la obligación de cotizar. Parecidos requisitos se exigen para los supuestos de Incapacidad Permanente por enfermedad común (la quinta parte del periodo mínimo exigido – variable según la edad de trabajador- deberá estar comprendida dentro de los 10 años inmediatamente anteriores al hecho causante) y Viudedad (haber cotizado quinientos días dentro de un periodo ininterrumpido de cinco años si el fallecimiento del causante es por enfermedad común. Tampoco parece que sea muy proporcional que las pensiones de viudedad se causen desde la situación de alta con 500 días de cotización, cuando la muerte del trabajador deriva de enfermedad común, y con 5.575 días (15 años) cuando el causante no se encontraba en alta o en alta asimilada.

¹⁴⁸ Además de esas tres partes, España tampoco ha ratificado las relativas a Maternidad y a Prestaciones Familiares.

¹⁴⁹ No obstante esa cifra, en el mismo artículo 29.2 del Convenio se estipula que deberá garantizarse una prestación reducida, por lo menos a las personas protegidas que hayan cumplido, antes de la contingencia, un período de calificación de **quince años** de cotización o de empleo.

¹⁵⁰ Por ejemplo, MALDONADO MOLINA, J.A. –La protección de la vejez en España. La pensión de jubilación.?. Tirant lo Blanch, 2002.

¹⁵¹ Aunque sigue estando vigente para acceder a la jubilación anticipada.

justificar una reconsideración del periodo mínimo de cotización. Esa modificación consiste, según la nueva redacción del artículo 50 de la LGSS, en que el importe de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas no podrá ser superior a las cuantías de las pensiones de jubilación e invalidez en su modalidad no contributiva vigentes en cada momento. Si el principal argumento para mantener los requisitos de carencia antes expuestos es que, con ello, se trata de evitar la compra de pensiones, al limitar ese complemento al importe de la cuantía de la pensión no contributiva se reduce ese incentivo. Al asistencializar el complemento de la modalidad contributiva, sería perfectamente justificable el percibo de una pensión no contributiva (a la que se tendría derecho, se cotizase 14,12 o 10 años, siempre que se cumpliera con el requisito de menor renta) más la pensión correspondiente por ese menor esfuerzo contributivo.

La figura que mejor ilustra la inadaptación de nuestro sistema a algunos cambios en el mercado de trabajo es la de la proporcionalidad aplicada a los *contratos a tiempo parcial*, a pesar de su mejora en 1998, figura contractual que, con mucha probabilidad, tendrá un mayor desarrollo en el futuro. A efectos de determinar los periodos de cotización para los casos de jubilación e incapacidad permanente, se multiplican los días teóricos de cotización por un *coeficiente de 1,5*. Por ejemplo, un trabajador que trabaje la mitad de las horas que un trabajador a jornada completa precisará 20 años de trabajo para acceder al periodo mínimo de cotización de 15 años (en lugar de los 30 que se le exigirían antes de la reforma de 1998). Sin embargo, a efectos de la prestación por desempleo cualquiera que sea el número de horas diarias trabajadas equivale a un día de cotización.

A pesar de esas mejoras, una parte de la doctrina considera que el principio de proporcionalidad sólo sería justificable para determinar la base reguladora de las prestaciones *pero no a efectos de la carencia*¹⁵², por más que dicho principio se haya atenuado mediante la comentada reforma de 1998, por considerar que

¹⁵² En tal supuesto, deberían incorporarse las adaptaciones oportunas para que no se produjeran diferencias entre quienes desarrollan su actividad a tiempo parcial en días alternos, con jornada completa diaria, frente a aquellos otros desarrollan esa parcialidad trabajando todos los días a jornada parcial.

sigue existiendo discriminación sexista al suponer un impacto negativo en un colectivo predominantemente femenino, lo que supone una discriminación indirecta. Un problema habitualmente esgrimido para negar la equiparación, a efectos de la carencia, entre el trabajo a tiempo parcial y a tiempo completo es que ello rompería con el *principio de contributividad* por el juego de los mínimos. La Ley 27/2011, de acuerdo con lo pactado en el Acuerdo de 2011, establece en su disposición adicional vigésima novena que en el plazo de un año se presentará un proyecto de Ley para mejorar la consideración de los periodos de cotización de los trabajadores a tiempo parcial y fijos discontinuo, en particular mediante el incremento del coeficiente multiplicador establecido actualmente.

En relación también con los requisitos de acceso, en todo sistema de reparto adquieren una enorme importancia los periodos asimilados a cotizaciones efectivas. Ello es evidente en periodos de enfermedad, desempleo o maternidad/paternidad, aunque con intensidad variable dependiendo de los países, pero en nuestro ordenamiento existen lagunas o anomalías como las siguientes.

En primer lugar, en la protección por desempleo. Siendo ésta en España muy poco generosa en cuanto a la duración temporal de la protección, el no cómputo de los periodos de paro después de haber agotado la prestación contributiva por desempleo ni tampoco de los subsidios asistenciales, salvo para los mayores de 52 años, supone una anomalía importante pues afecta negativamente, especialmente a los trabajadores precarios. Piénsese, por ejemplo, en lo que la actual, y larga, crisis está suponiendo ahora para todos aquellos trabajadores que o bien han agotado sus prestaciones o han tenido una ampliación asistencial de la cobertura por desempleo, aunque de corta vida, y también para el futuro ya que amplios periodos de desempleo no se van a considerar como cotizados¹⁵³.

¹⁵³ Aunque si valen para la carencia, por la vía de retrotraer su exigencia al momento en que cesó la obligación de cotizar.

En segundo lugar, si bien la Ley 27/2011 amplía de 2 a 3 años el periodo de cotización efectiva en los supuestos de excedencia por cuidado de cada hijo¹⁵⁴ o menor acogido, adecuándolo así al periodo de excedencia reconocido por el artículo 46.3 del ET, se sigue manteniendo igual que están los casos de excedencia por cuidados familiares, un solo año de cotización efectiva cuando el periodo de excedencia puede ser de dos, periodo que resulta insuficiente para paliar las desventajas que supone el cuidado de familiares en las carreras profesionales y de seguro de quienes ofrecen esos cuidados, fundamentalmente mujeres. Mejor fortuna ha tenido la ampliación del periodo 112 días de cotización por cada hijo en los casos de mujeres que no estuviesen en alta en la Seguridad Social cuando tuvieron aquéllos, que fue uno de los frutos del anterior Acuerdo de 2006, que se irá incrementando progresivamente desde 2013 hasta alcanzar un máximo de 270 días (9 meses) por hijo en el año 2019, con un límite por beneficiario de un periodo considerado como cotizado de cinco años.

En tercer lugar, siendo muy habitual en otros ordenamientos el reconocimiento como cotizados de los periodos del servicio militar o prestación social sustitutoria, por ser una situación ajena a la voluntad del trabajador, en nuestro país se da el caso paradójico de que tal periodo sólo se reconoce, hasta ahora, a efectos de acreditar el periodo mínimo de cotización de 30 años para acceder a la jubilación anticipada. En su disposición adicional vigésima octava, la Ley 27/2011 establece, con una redacción poco clara, que el Gobierno, en el plazo de un año, presentará un proyecto de ley que establezca un *sistema de compensación* a la Seguridad Social para que ésta pueda reconocer los periodos de asimilación del tiempo de servicio militar obligatorio o de prestación social sustitutoria, acorde con la sostenibilidad del sistema.

¹⁵⁴ Conforme a la disposición vigésima primera de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, que añade también un nuevo artículo 135 quáter en la LGSS, en 2011 se produce también otra mejora al ampliar la acción protectora al incorporar una prestación económica destinada a los progenitores, adoptantes o acogedores que reducen su jornada de trabajo para el cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.

En cuarto lugar, también mediante la Ley 27/2011 por primera vez se viene a ampliar la cobertura social para los becarios que participan en programas de formación, financiados por entidades públicas o privadas y que llevan consigo una contraprestación económica. Este es un paso importante aunque menos generoso que el reconocimiento de los periodos de estudios como cotizados, como ocurre en algunos países¹⁵⁵, si bien es cierto que esa mejora suele ir acompañada de periodos más grandes de cotización para adquirir derechos máximos.

Por último, y a pesar de ser éste un derecho fundamental, tampoco se reconocen como cotizados los periodos de huelga.

4.2 La edad de jubilación.

Desde hace bastantes años se ha señalado, con acierto, la enorme contradicción entre el aumento de la esperanza de vida y la tendencia a reducir la edad de 65 años como norma general en el cese del trabajo. La entrada en el mercado de trabajo es a edades más tardías que en el pasado, mientras que la salida ha venido siendo en los últimos tiempos a edades inferiores a la legal por razones diversas. La edad de jubilación, que en el pasado fue una de las variables más importantes en las políticas de fomento del empleo mediante el adelanto de la misma para dar entrada fundamentalmente a los jóvenes, es, desde hace unos años, uno de los principales factores por el que se intenta moderar el gasto en pensiones mediante la prolongación de ésta.

El problema radica en que no obstante la elevación de la edad de jubilación, las empresas seguirán despidiendo a los trabajadores de edad. Dicho de otra

¹⁵⁵ En unos casos esos periodos de estudios o formación abarcan los comprendidos desde una determinada edad hasta un límite (República Checa los periodos de formación después de los 18 años de edad, con un máximo de 6 años; Luxemburgo, periodos de formación entre 18 y 27 años de edad; Alemania, periodos de formación después de los 17 años,...). En otros se consideran los estudios universitarios (Polonia, Eslovenia, Rumania). En otros como Bélgica, Suecia, Chipre, Letonia o Hungría, el MISSOC (o Sistema de Información Mutua sobre Protección Social de la UE) no aporta más información que la de se consideran como cotizados los periodos de estudios.

manera, el problema real es que los empleadores consideran viejos a los trabajadores cada vez a edades más tempranas.

Como muy bien se señala en el Informe de la OIT¹⁵⁶ presentado para discusión en la 100ª Conferencia de la OIT de 2011, para prolongar la duración de la vida laboral hace falta mucho más que aumentar la edad legal de jubilación. Para ello se requeriría que existan oportunidades de empleo y que las personas estén en condiciones físicas y mentales que les permitan trabajar, lo que debiera suponer *“mejoras sustanciales en las condiciones de trabajo”*. Por lo que se refiere a la productividad de los trabajadores mayores, ese informe señala que ésta debe abordarse en *“términos de oportunidades de aprendizaje permanente y que además requiere un cambio de actitud por parte de los empleadores”*. En fin, el citado informe recomienda, en relación con la elevación de la edad de jubilación, que para aquellas personas, en particular las mujeres, que dejan la actividad laboral para dedicarse al cuidado de familiares, esos periodos de cuidados no remunerados *“se reconozcan en los mismos términos que otras formas de trabajo, o para ofrecer servicios análogos a un coste razonable”*.

Como se ha demostrado en algunos países, el aumento de la edad de jubilación no supone una mejora automática del empleo de los trabajadores de mayor edad, porque la continuidad en la actividad laboral no depende de la voluntad del trabajador sino del empresario el cual dispone cada vez de más vías para gestionar el despido.

El incremento de la edad de jubilación supone, y en ausencia de medidas constrictivas hacia el empresario, una reducción del gasto en pensiones, bien porque se ha de trabajar más años para percibir la misma o menor pensión, bien porque los expulsados del mercado de trabajo verán penalizada su pensión porque tendrán que anticiparla con las consiguientes penalizaciones. A falta de datos más

¹⁵⁶ *“Seguridad Social para la justicia social y una globalización equitativa”*. Discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social) en virtud de la Declaración de la OIT relativa a la justicia social para una globalización equitativa, 2011.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_154235.pdf

recientes, señalar que en 2009 el 31% de las nuevas jubilaciones venía de una situación previa de desempleo.

España, a pesar de tener una tasa de desempleo entre la población de más de 50 años de más del doble de la UE, tiene hoy una edad media real de jubilación que se encuentra muy por encima de los países europeos. Frente a algunas recomendaciones de elevar la edad legal de jubilación, hasta fecha temprana (finales de 2009) los máximos responsables de la Seguridad Social venían insistiendo, en sus comparecencias en la Comisión del Pacto de Toledo, en que su prioridad era acercar la edad real a la edad legal, es decir los 65 años de edad. Desde 2005 lo cierto es que la edad media se ha ido incrementando hasta situarse en 63 años y 10 meses en 2010 para el conjunto del sistema y en 63 años y 5 meses para el Régimen General. En seis años, la edad media de jubilación en el Régimen General aumentó en casi 7 meses.

En 2010, el 40% de las altas de jubilación fueron anticipadas cuando en años anteriores suponían más del 46%. Pero lo que realmente llama la atención son las cuantías medias de la pensión anticipada que son más altas, especialmente en la jubilación parcial, que en la jubilación ordinaria a partir de los 65 años de edad. Ello se puede deber, entre otros, al efecto sustitución de trabajadores de edad con mayores costes laborales por otros con menores costes. En todo caso esa anomalía se ha intentado corregir en los dos últimos Acuerdos Sociales sobre pensiones, especialmente en jubilación parcial que ha pasado de suponer 33% de las jubilaciones anticipadas a sólo un 23% en 2010, después de la anómala alteración de la configuración inicial de esta figura en 2001.

| | 2010 | | | 2011 Acumulado a Septiembre | | |
|-----------------------------------|----------------|---------------|------------------|--------------------------------|---------------|------------------|
| | Número | % | Pensión media | Número | % | Pensión media |
| JUBILACIÓN ANTICIPADA | 109.644 | 40,08 | 1.326,37 | 88.828 | 40,37 | 1.342,21 |
| -Con COEFICIENTE REDUCTOR | 70.532 | 25,78 | 1.182,25 | 58.594 | 26,63 | 1.198,76 |
| ≤60 | 15.822 | 5,78 | 845,66 | 11.243 | 5,11 | 856,89 |
| 61 | 16.206 | 5,92 | 1.195,07 | 14.054 | 6,39 | 1.223,32 |
| 62 | 13.889 | 5,08 | 1.195,84 | 11.385 | 5,17 | 1.207,50 |
| 63 | 12.717 | 4,65 | 1.317,82 | 12.351 | 5,61 | 1.301,21 |
| 64 | 11.898 | 4,35 | 1.451,63 | 9.561 | 4,34 | 1.421,90 |
| -SIN COEFICIENTE REDUCTOR | 6.390 | 2,34 | 1.745,85 | 5.190 | 2,36 | 1.772,50 |
| -ESPECIAL A LOS 64 AÑOS | 5.904 | 2,16 | 1.592,60 | 4.745 | 2,16 | 1.656,07 |
| -PARCIAL | 26.818 | 9,80 | 1.546,85 | 20299 | 9,22 | 1.572,91 |
| JUBILACIÓN ≥65 AÑOS | 163.904 | 59,92 | 1.141,43 | 131.219 | 59,63 | 1.161,09 |
| TOTAL JUBILACIONES NO SOVI | 273.548 | 100,00 | 1.215,56 | 220.047 | 100,00 | 1.234,21 |
| JUBILACIÓN SOVI | 14.624 | | 360,09 | 8.963 | | 367,16 |
| TOTAL JUBILACIÓN | 288.172 | | 1.172,18 | 229.010 | | 1.200,27 |

Fuente:INSS

Es indudable que, tanto a escala individual como colectiva, la jubilación anticipada involuntaria supone una pérdida de capital social. Pero lo que se cuestiona es que, quien queriendo trabajar, no encuentre otro recurso que retirarse anticipadamente del mercado de trabajo so pena de quedarse atrapado en el paro. A pesar de toda la retórica sobre la empleabilidad de los mayores y de la formación a lo largo de toda la vida, lo cierto es que en nuestro país las políticas activas hacia este colectivo son tímidas, y algunas probablemente equivocadas, como los ingentes recursos destinados a bonificar las cotizaciones empresariales y que la formación, tanto institucional como a través de las empresas, se sigue concentrando en la población de menos edad.

Si lo que se pretende con la elevación de la edad de jubilación es el incremento de la actividad laboral de los trabajadores de mayor edad, no cabe otra solución que incidir allí donde se centra el problema: en la legislación sobre el despido, de tal suerte que el despido de un trabajador a partir de una cierta edad

(sea 50, 52 o 55 años) sea declarado nulo¹⁵⁷, con el fin de modificar la cultura empresarial y acabar con la fuerte dualidad existente en el mercado de trabajo. Por una parte, las empresas, tengan beneficios o no, siguen despidiendo a los trabajadores de edad por muchos que sean los incentivos puestos en marcha (reducción y bonificación de cuotas); por otra, se facilita que los trabajadores mejor situados en el mercado de trabajo puedan seguir trabajando después de la edad ordinaria de jubilación.

Aparte de las anteriores consideraciones, como se ha puesto de manifiesto por varios autores, la actual configuración de la jubilación anticipada tiene efectos indeseables según las carreras asegurativas. A la mayoría de cuantos se sitúan en los máximos o los mínimos de pensión, el anticipo de la edad no supone modificación en el importe de la pensión, siendo el sistema quien corre con el coste. Por ejemplo, por el efecto de los topes máximos de cotización y de pensión, un trabajador puede jubilarse, en la actualidad, a partir de los 63 años de edad sin pérdida alguna en su expectativa de pensión. En cuanto a quienes se situarían en el mínimo de pensión, la Ley 27/2011 lleva a cabo una importante modificación en la jubilación anticipada voluntaria, ya que, además de elevar la edad de acceso a los 63 años y de acreditar un periodo mínimo de cotización de 33 años (elementos más que suficientes como para desalentar la jubilación anticipada voluntaria, a lo que habría que añadir una reducción del 15% en la cuantía por el solo adelanto de dos años la jubilación), el importe de la pensión ha de resultar superior a la cuantía de la pensión mínima que correspondería al interesado al cumplimiento de los 65 años de edad. En caso contrario, no se podrá acceder a esta fórmula de jubilación anticipada.

¹⁵⁷ Aunque también podrían establecerse indemnizaciones más elevadas o penalizaciones a favor de las entidades gestoras del sistema público de protección social, dado que el despido entraña más gastos en el sistema público.

Las limitaciones a la jubilación anticipada también se extienden a la jubilación parcial durante la cual, y de forma gradual desde 2013 a 2027, la empresa y el trabajador jubilado parcialmente habrán de cotizar, y sin perjuicio de la reducción de jornada, por la base de cotización que, en su caso, hubiese correspondido de seguir trabajando éste a jornada completa. Esta modificación va a reducir las posibilidades de dicha modalidad de la que todo hace prever su práctica desaparición aún antes de concluir el periodo transitorio.

Por último, la reordenación de la jubilación anticipada involuntaria a los 61 años de edad introduce nuevos requisitos cuyos efectos habrá que valorar en el futuro inmediato. Por una parte, la ampliación del periodo de cotización de 30 a 33 años puede suponer una limitación de esta posibilidad de jubilación anticipada, pues no es descabellado pensar que ese mayor periodo de cotización se dará con menor probabilidad en el futuro. Esta es la tendencia mayoritaria en la UE con la que se pretende reservar las posibilidades de jubilación anticipada sólo para las carreras más largas. Por otra parte, en la tipificación de las causas de cese involuntario para acceder a la jubilación anticipada, no se ha podido incluir ni los despidos colectivos por causas técnicas, organizativas o de producción, ni tampoco el despido disciplinario improcedente, que también se considera despido involuntario. El problema de estas limitaciones, sobre las que no existe consenso y sobre las que habrá que reflexionar a la vista de la evolución de esta modalidad de jubilación anticipada involuntaria, es que operan sobre las posibilidades de jubilación anticipada del trabajador pero no sobre el comportamiento de los empresarios ante el despido, como se señaló con anterioridad.

4.3 La cuantía de las pensiones.

Es un lugar común afirmar que las pensiones en España se encuentran entre las más generosas de la Unión Europea al tener una tasa de sustitución teórica del 100% con 35 años cotizados, porcentaje que a partir de 2027 se conseguirá con 37

años de cotización. Tal generosidad se traduce en unas pensiones medias de jubilación, para el conjunto del sistema, de 918 euros que en el Régimen General se eleva a prácticamente 1.140 euros.

Importe medio mensual en € del total de las pensiones (septiembre 2011)

| | <i>Jubilación</i> | <i>Incapacidad Permanente</i> | <i>Viudedad</i> | <i>Orfandad</i> | <i>Total clases</i> |
|-----------------------------------|-------------------|-------------------------------|-----------------|-----------------|---------------------|
| Régimen General | 1.139,92 | 960,73 | 650,74 | 370,54 | 958,19 |
| Total sistema contributivo | 918,77 | 871,12 | 587,54 | 359,72 | 807,64 |

Importe medio de las *Nuevas pensiones* (altas en el mes de agosto de 2011)

| | | | | | |
|-----------------------------------|----------|----------|--------|--------|----------|
| Régimen General | 1.430,20 | 1.014,47 | 697,07 | 325,80 | 1.125,57 |
| Total sistema contributivo | 1.219,15 | 912,21 | 622,34 | 306,83 | 971,30 |

Si tomamos como referencia, por ejemplo 1000 euros, una cuantía cargada de simbolismo, el 49% de los pensionistas de jubilación del Régimen General tenía a septiembre de 2011 una pensión inferior a esa cuantía, porcentaje que se elevaría al 67% para el total del sistema.

Pero las cuantías medias no deben ocultar las diferencias de género que, como se observa en el siguiente cuadro, son significativas. Por referirnos exclusivamente a la pensión de jubilación, la pensión media de las mujeres en el Régimen General es un 29% inferior a la de los hombres, mientras que en el conjunto del sistema contributivo es un 40% inferior.

Importe medio mensual en € por sexo (septiembre 2011)

| | Jubilación | | Total clases | |
|-----------------------------------|-------------------|----------------|---------------------|----------------|
| | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| Régimen General | 1.227,99 | 876,85 | 1.150,52 | 732,23 |
| Total sistema contributivo | 1.075,32 | 639,54 | 1.007,71 | 617,77 |

No parece que tampoco sea manifestación de esa generosidad el alto volumen de pensiones con complemento a mínimos que a octubre de 2011 suponían el 27,7% del total de pensiones. Bien es cierto que en 1995 ese porcentaje ascendía al 36,4% sobre el total de pensiones, pero ello no quiere decir que en el futuro ese porcentaje vaya a remitir.

Pensiones en vigor con complemento a mínimos por clases y regímenes.
Datos a 1 de octubre de 2011

| Clases de pensión Regímenes | Jubilación | | Total pensiones | |
|--------------------------------|------------------|---------------|------------------|---------------|
| | Número | %/Total clase | Número | %/Total clase |
| General | 565.757 | 16,66 | 1.093.516 | 19,23 |
| Trabajadores autónomos | 501.438 | 42,03 | 772.762 | 41,29 |
| Agrario | 220.088 | 62,93 | 390.948 | 61,12 |
| Trabajadores del mar | 13.685 | 19,10 | 35.948 | 27,23 |
| Minería del carbón | 956 | 2,46 | 6.075 | 8,73 |
| Empleados de hogar | 98.423 | 59,63 | 108.221 | 56,81 |
| Accidentes de trabajo | 8.352 | 17,63 | 30.927 | 14,79 |
| Enfermedades profesionales | 927 | 7,81 | 6.201 | 14,71 |
| Total sistema | 1.409.626 | 26,73 | 2.444.598 | 27,65 |

Fuente: Web de la Seguridad Social. Estadísticas.

Como es de prever, la mayor proporción de complementos a mínimos se da en los regímenes con menor esfuerzo contributivo, el de Trabajadores Autónomos, el Agrario y el de Empleados de Hogar. Y así seguirá ocurriendo por la diferente intensidad de la cotización.

Todavía es pronto para saber qué influencia tendrán en la cuantía de las pensiones futuras las reformas puestas en marcha después de la Ley 27/2011 y cuya aplicación se hará con amplios periodos transitorios. Dichas reformas abarcan prácticamente todos los parámetros: 1) ampliación del periodo de cálculo a 25 años; 2) ampliación de la edad de jubilación que puede forzar a un aumento de las jubilaciones anticipadas y restricciones también a las posibilidades de jubilación anticipada; 3) modificación en la escala de porcentajes al elevar de 35 a

37 el número de años para alcanzar el 100%, lo que supone una modificación del resto de porcentajes a partir del 50% con 15 años de cotización; 4) reducción de la cobertura de las lagunas de cotización a partir de 24 mensualidades; 5) limitación del importe de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas que no podrá ser superior a las cuantías de las pensiones en la modalidad no contributiva. Como en otras reformas, la recogida en la Ley 27/2011 va a hacer notar más sus efectos en el Régimen General ya que, por juego de los complementos de mínimos, en los regímenes antes citados será menos perceptible.

La aludida generosidad del sistema español de pensiones es teórica¹⁵⁸ y se corrige por distintos mecanismos. El primero por la actualización de las bases de cotización que se realiza sobre la inflación y no sobre los salarios, como en otros países, o una combinación de precios y salarios. Con la agravante de que las bases de cotización de los 24 meses inmediatamente anteriores al hecho causante se toman por su valor nominal. El segundo, con el establecimiento de un tope máximo de pensión que limita, en aras de la solidaridad, la cuantía de las pensiones de quienes más recursos tienen y que como consecuencia de esa limitación también cotizan por un salario inferior al realmente percibido, como resultado de los topes máximos de cotización, con su incidencia sobre los ingresos disponibles por el sistema para hacer frente al pago de sus obligaciones y, entre ellas, las pensiones. El tercero, por la mayor penalización de la jubilación anticipada en España¹⁵⁹; afortunadamente, la Ley 27/2011 establece en su disposición adicional vigésima cuarta que, en el plazo de un año, el Gobierno realizará un estudio actuarial relacionado con los coeficientes reductores de la pensión utilizados en la jubilación anticipada. El cuarto, por la consideración, a

¹⁵⁸ Es la pensión que percibiría un trabajador que se jubila a la edad legal, 65 años en nuestro caso, y con una carrera de seguro completa.

¹⁵⁹ En la actualidad no sabemos si los coeficientes reductores actualmente vigentes son actuarialmente neutrales o no. En un documento de la OCDE de hace pocos años, "*Estudio temático de las políticas para mejorar las perspectivas de empleo de los trabajadores mayores: el caso de España*", se decía textualmente que los coeficientes reductores del 8 al 6%: "*exceden el límite de neutralidad, que según el Gobierno es de alrededor del 5,5%*". Saber cuál es el índice de neutralidad es fundamental para conocer los mecanismos de redistribución de nuestro sistema de pensiones

efectos del cálculo de la cuantía inicial de la pensión, no de 15 años de cotización efectiva, sino de las cotizaciones de 15 años inmediatamente anteriores al hecho causante (que en el futuro se ampliarán a 25) con el riesgo de encontrar lagunas de cotización, como de hecho se producen, que se cubren, en el caso del Régimen General y asimilados, con una cotización menor. El quinto, por la existencia, todavía, de amplios colectivos que cotizan por bases únicas o que pueden elegir las bases por las que cotizar.

La ampliación de la edad, junto a la modificación de la escala por años cotizados, va a suponer muchas menos posibilidades a las mujeres de jubilarse a una edad aceptable por tener carreras amplias de cotización, porque, como se observa en el cuadro, sus carreras laborales ahora mismo (y, al menos, en el medio plazo) son mucho menores a la de los varones.

Altas de pensiones de jubilación por años cotizados y por sexo en algunos regímenes en 2010. Distribución porcentual

| AÑOS COTIZADOS | R.GENERAL | | AUTÓNOMOS | | HOGAR | | TOTAL | |
|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| <= 15 | 0,12 | 3,15 | 0,34 | 2,6 | -- | 6,11 | 0,17 | 3,24 |
| 16-20 | 1,36 | 15,28 | 3,6 | 29,72 | 30,91 | 40,49 | 1,84 | 21,35 |
| 21-25 | 2,18 | 13,57 | 4,8 | 23,2 | 12,73 | 20,64 | 2,74 | 18,03 |
| 26-30 | 4,24 | 13,01 | 8,76 | 20,49 | 16,36 | 12,69 | 5,24 | 15,26 |
| 31-34 | 7,83 | 11,36 | 12,77 | 10,56 | 10,91 | 7,73 | 8,99 | 10,51 |
| >= 35 | 84,27 | 43,64 | 69,74 | 13,43 | 29,09 | 12,34 | 81,02 | 31,61 |
| TOTAL | 100,00 |

Como podrá observarse, mientras que los varones que se jubilan con carreras largas, con 35 o más de cotización, suponen el 81% de los jubilados en 2010 en el conjunto de regímenes, las mujeres sólo representan el 31,61% (en el Régimen General la proporción es de 84,27% frente al 43,64% de las mujeres). Por el contrario, si definiéramos como carreras cortas de aseguramiento aquellas por debajo de 25 años de cotización, las mujeres que hubiesen cotizado por debajo

de ese número representan el 42,62% de las jubiladas en aquel año frente al 4,75% de los varones.

También influirán de forma diferente en la cuantía de las pensiones las nuevas reglas sobre relleno de lagunas de cotización que seguirán integrándose con el 100 por cien de la base mínima las veinticuatro mensualidades con lagunas más próximas al hecho causante, pero el resto de mensualidades superiores a esa cuantía, y ahí viene la novedad, se integrarán con el 50 por 100 de la base mínima. Según la memoria económica de la Ley 27/2011, el 20,6% de los trabajadores tenía lagunas de cotización en los últimos 15 años superiores a 24 mensualidades, porcentaje que se elevaría al 31,8% de considerar los últimos 20 años. Si bien ese porcentaje, como se señala en la citada memoria, puede reducirse al completarse la vida laboral en el momento de la jubilación, da una idea del problema, sobre todo cuando el periodo de cálculo se extienda a 25 años. Pero es que, además, y como es previsible, esas lagunas son mucho más considerables en el caso de las mujeres.

Distribución de trabajadores en función del número de períodos no cotizados

| Lagunas en bases cotización | Régimen General | | Autónomos | | Hogar | |
|-----------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | 15 últimos años | 20 últimos años | 15 últimos años | 20 últimos años | 15 últimos años | 20 últimos años |
| Sin lagunas | 68,1% | 50,0% | 64,0% | 56,5% | 30,2% | 20,2% |
| Hasta 24 meses | 11,3% | 18,2% | 3,7% | 4,0% | 6,2% | 5,1% |
| 25 ó más meses | 20,6% | 31,8% | 32,3% | 39,5% | 63,6% | 74,7% |
| | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Memoria económica de la Ley 27/2011.

La ampliación del periodo de cálculo, la elevación de la edad de jubilación y la exigencia de carreras más largas para acceder al óptimo de protección, si bien defendibles desde la perspectiva de la sostenibilidad futura del sistema de pensiones, no debieran soslayar el análisis del desigual impacto que estas medidas van a suponer según la diferente posición de los trabajadores en el mercado de trabajo y, por supuesto, entre hombres y mujeres. De ahí la importancia de las

medidas de solidaridad o de periodos asimilados a cotizaciones efectivas a que se hace referencia en el capítulo 4.1 y que probablemente, y a la vista de los efectos que produzca el reforzamiento de la contributividad, habrá que ampliar en el futuro.

4.4 Revalorización de las pensiones. ¿Son suficientes las pensiones mínimas?

Según el artículo 50 de la CE: «Los poderes públicos garantizarán mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad». Hasta la fecha el ejercicio de determinar qué se entiende por suficiencia de las pensiones ha devenido un ejercicio, sino inútil sí infructuoso por la disparidad de criterios empleados. Más allá de los problemas metodológicos para aproximarse a ese objetivo, parece evidente que esa suficiencia económica no se garantiza, por ejemplo, con pensiones de 344 euros al mes.

En lo tocante a esta cuestión, resulta especialmente relevante la disposición adicional vigésima primera de la Ley 27/2011, por la que el Gobierno se compromete a la realización de un estudio para delimitar los umbrales de pobreza y a la aprobación de un Proyecto de Ley de reordenación integral de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, con el objetivo de mejorar su cobertura, clarificar el ámbito de sus prestaciones e introducir nuevos ámbitos de protección en orden a colmar las lagunas de cobertura que se producen en el sistema. Si bien en el actual contexto de crisis no cabe albergar muchas ilusiones al respecto, es este un ejercicio necesario y urgente.

Pero para lo que aquí interesa, cabe entender que esa suficiencia a la que se refiere la CE vale tanto para las pensiones del nivel contributivo como del no contributivo de la seguridad social, si bien es en este último donde debería desplegar sus efectos en mayor medida. Ello no quiere decir que el criterio de suficiencia tenga que ser similar para uno y otro nivel toda vez que en la modalidad contributiva la cuantía de las pensiones se rige por el principio de la proporcionalidad con las cotizaciones realizadas, mientras que en la modalidad no

contributiva se trataría de asegurar una renta mínima para quienes no dispongan de otras rentas. La diferencia entre uno y otro criterio de suficiencia, en relación con las cuantías mínimas, se justificaría por conceder una mayor retribución a quienes han efectuado cotizaciones previas y, con ello, desincentivar la *no cotización*, como si ello en un sistema moderno y gobernable de relaciones laborales fuese una opción posible, salvo que no se persiga de forma suficiente, como parece, la economía sumergida. Y esta ha sido la excusa para mantener las pensiones no contributivas en cuantías por debajo del umbral de pobreza porque elevarlas sería acortar distancias respecto a las contributivas, cuando lo lógico podría ser incrementar la cuantía de unas y otras, siempre que existan recursos suficientes para tal esfuerzo.

En lo tocante a las cuantías de las pensiones no contributivas, el Comité Europeo de Derechos Sociales encargado de la supervisión del cumplimiento de la Carta Social Europea, año tras año, viene señalando la no conformidad de éstas con el artículo 4 del Protocolo adicional de dicha Carta, ya que *–el montante de la pensión de vejez no contributiva es manifiestamente insuficiente–*. Considera, asimismo, que la condición de residencia de diez años para acceder a esta prestación es excesiva.

La garantía legal de actualización automática de las pensiones, sea cual sea su cuantía, nace del Acuerdo de Pensiones de 1996 y que se plasma en la Ley 24/1997, vieja aspiración sindical y principal motivo de desacuerdo con la reforma de pensiones de 1985 que sólo garantizaba dicha actualización a las pensiones causadas de acuerdo con la nueva Ley y únicamente aseguraba la recuperación de poder adquisitivo en los casos de desviación de las previsiones de la inflación (lo que ha ocurrido siempre, salvo en los años 1996, 1997, 1998 y 2009) a las pensiones mínimas. Bien es cierto que, desde 1990, y, precisamente, como efecto de los acuerdos con las organizaciones sindicales, todas las pensiones se venían revalorizando en función de la evolución del IPC.

A partir de 1999, era más que evidente que los perceptores de pensiones mínimas no se habían beneficiado como debieran del crecimiento económico y la

posición de los pensionistas en mínimos, sea cual fuere el indicador que se utilice, empeoró respecto a la renta media del país. En definitiva, durante un amplio periodo fueron más pobres. La mejora de las pensiones mínimas del año 2000 y, muy especialmente, en el periodo 2005-2010, ha permitido una considerable mejora en la cuantía de las pensiones mínimas, como se refleja en el cuadro siguiente, lo que ha permitido reducir de forma importante el riesgo de pobreza para este colectivo¹⁶⁰.

Incremento de las pensiones mínimas con mayor número de beneficiarios en el periodo 2004-2010

| | Importe 2004 | Importe 2010 | Incremento Nominal | Incremento Real |
|--|-----------------|-----------------|-----------------------|--------------------|
| Jubilación+ 65 años con cónyuge a cargo | 492,02 | 734,63 | 49,31% | 33,31% |
| Jubilación+ 65 años con cónyuge NO a cargo | 417,81 | 564,75 | 35,17% | 19,17% |
| Jubilación + 65 años sin cónyuge unidad económica unipersonal | 417,81 | 595,44 | 42,51% | 26,51% |
| Viudedad +65 años | 417,81 | 595,44 | 42,51% | 26,51% |
| Pensión no contributiva | 280,37 | 344,12 | 22,74% | 6,74% |
| SOVI | 304,08 | 380,58 | 25,16% | 9,16% |

Elaboración propia

Como se observará, la pensión mínima con cónyuge a cargo ha tenido una mejora en su poder adquisitivo del 33,31%, una vez deducida la inflación. Las pensiones mínimas para personas mayores de 65 años que viven en unidades económicas unipersonales, la mejora es del 26,51%; los dos colectivos que, junto

¹⁶⁰ De acuerdo con los datos provisionales de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE, la tasa de riesgo de pobreza para los mayores de 65 años habría pasado del 29,5% en 2004 a 21,7% en 2011 (igual al conjunto de la población). Esa disminución se debe en gran medida a la mejora de las pensiones mínimas. Lo que es más destacable de esa encuesta, sin embargo, es el incremento de la pobreza relativa en la población menor de 65 años. Aún así, el riesgo de pobreza para los mayores de 65 años sigue siendo uno de los mayores de la Unión Europea. Esos datos varían sensiblemente si se considera el valor del alquiler imputado ya que situaría la tasa de pobreza de los mayores de 65 años (11,3%) por debajo del total de población (18,2%), puesto que por encima de esa edad el porcentaje de vivienda en propiedad es muy alto. La no disponibilidad de esa estimación de la vivienda en propiedad en las estadísticas europeas dificulta que se puedan hacer comparaciones con el resto de los países. Asimismo, tampoco es fácilmente medible el grado de generosidad de las pensiones mínimas entre los países ya que habría de tenerse en cuenta otras prestaciones de carácter social que reciben los pensionistas (por ejemplo, de ayuda a la vivienda en alquiler, servicios sociales de cuidados, etc.), así como las cotizaciones que realizan, o no (como en España), a los seguros de enfermedad u otros.

a los perceptores de pensiones no contributivas, más necesitados estaban de mejorar su situación. Por el contrario, las pensiones no contributivas y del SOVI han tenido una mejora de menor entidad y sus cuantías siguen situándose por debajo del umbral de pobreza.

Junto a estas mejoras en las cuantías, hay que destacar otras, como las siguientes: 1) la garantía de ingresos mínimos se extiende a nuevos colectivos, como los pensionistas de incapacidad permanente cualificada y se establece un nuevo mínimo de pensión para huérfanos menores de 18 años y con discapacidad; 2) se reordenan y mejoran las pensiones mínimas de viudedad; 3) las prestaciones familiares por hijo mayor de 18 años con minusvalía se equiparan a la cuantía mensual de las pensiones no contributivas; 4) se posibilita que las Comunidades Autónomas puedan mejorar el importe de las pensiones no contributivas hasta un 25% más¹⁶¹; 5) se establece un complemento para vivienda aplicable a las pensiones no contributivas cuyos perceptores vivan solos y que por carecer de vivienda en propiedad deban pagar un alquiler,...

Pero la mejora de las pensiones mínimas durante este último periodo no debiera desatender el análisis de cuáles deberían ser los criterios más adecuados para la actualización periódica de éstas y del resto de pensiones, por más que en la actual coyuntura, que incluso ha llevado a la congelación de las pensiones por encima de las mínimas en 2011, tal análisis pueda ser considerado un desatino.

Aunque con excepciones, en los países más avanzados las pensiones se han venido actualizando de acuerdo con la evolución de los salarios o una combinación de precios y salarios. Al ser las pensiones un sustituto del salario, se entendía que éstas deberían evolucionar de acuerdo a la evolución de aquél. Si bien es cierto que este criterio se ha modificado en muchos países, se sigue manteniendo en otros. El convenio 102 de la OIT, o norma mínima de seguridad social, establece que las pensiones se han de actualizar de acuerdo a la evolución de las ganancias medias (o salario medio) del país y la inflación, bien de forma

¹⁶¹ Desde el 2 de agosto de 2011, y como efecto de la Ley 27/2011, ese porcentaje es del 35% (disposición final séptima. Tres de la Ley 27/2011).

alternativa entre una u otra o de forma complementaria. La CEACR de la OIT, en el Informe¹⁶² sometido a la 100ª Conferencia, señala que, con carácter general, el poder adquisitivo de las pensiones debe mantenerse y recuerda que, de conformidad con el Convenio 128 sobre prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, deben tenerse en cuenta las variaciones del coste de la vida (la inflación) así como las variaciones en el nivel general de ganancias de la población activa. El primero permite mantener el poder adquisitivo de las pensiones, mientras que el segundo garantiza que los pensionistas compartan, en idéntica proporción que los asalariados, el aumento del nivel de vida en general¹⁶³.

El solo ajuste en función del IPC *—si bien garantiza el nivel de vida de los pensionistas impidiéndoles caer en la pobreza absoluta, no evitaría que descendan a una situación de pobreza relativa, ya que sus pensiones quedan progresivamente rezagadas en relación con el crecimiento de la renta media de la población activa—*. Las pensiones en España por encima de los mínimos, jamás han participado de esas mejoras, conformándose, como máximo, en mantener su poder adquisitivo. Menos en este año de 2011, por referirnos a la fecha más inmediata.

En el mismo informe, la CEACR señala lo siguiente, en relación con los mecanismos de actualización que como en Alemania, Japón, Portugal o Suecia, vinculan la revalorización a la tasa de crecimiento económico y otros indicadores macroeconómicos, refiriéndose en concreto al caso sueco en el que los jubilados asumen parte de la carga cuando la situación económica es adversa: *—...un mecanismo semejante difícilmente se ajusta al objetivo subyacente del mecanismo de ajuste de las prestaciones establecido en el párrafo 10 del artículo 65 del Convenio núm. 102 y en el artículo 29 del Convenio núm. 128, que consiste tanto en preservar el poder adquisitivo de las prestaciones «cuando la situación es*

¹⁶² OIT op.cit.

¹⁶³ Parecido criterio se recoge en la Recomendación de la CEE de 27 de julio de 1992 relativa a la convergencia de objetivos y de las políticas de protección social (92/442/CEE), entre otros, el principio de *“equidad, para que los beneficiarios de las prestaciones sociales reciban la parte que les corresponde de la mejora del nivel de vida del conjunto de la población”*.

adversa» mediante el ajuste de las pensiones a los cambios sustanciales del costo de la vida, como en elevar el nivel de vida de los jubilados «cuando la situación es favorable», a través del ajuste de las pensiones a los cambios sustanciales en el nivel general de ganancias”.

Difícilmente se puede justificar la congelación de las pensiones en 2011 cuando el superávit de 2010 en la seguridad social fue de unos 3.900 millones de euros en operaciones no financieras y la estimación para 2011 es de una cuantía similar o algo inferior.

4.4. Bases máximas de cotización y pensiones máximas

La base máxima de cotización y, por tanto, la pensión máxima constituyen, en el plano meramente teórico, una quiebra del principio de contributividad y de progresividad pues las rentas más altas quedan exoneradas de cotizar por las cuantías que sobrepasan dicho tope. El tope de cotización delimita el nivel o cuantía máxima de la pensión, viniéndose así a constituir en el límite de la responsabilidad pública.

La pensión máxima se establece en el año 1984¹⁶⁴ situándose en aquel año en 1.129,60 euros al mes. Desde entonces, su actualización ha pasado por diferentes vicisitudes, incluida la congelación durante 5 años. En 2010 el importe de esta pensión era de 2.466,20 euros mensuales. Si desde 1985 se hubiese revalorizado conforme al criterio de mantenimiento exclusivo del poder adquisitivo, su cuantía en 2010 tendría que ser de 3.197,90 euros, es decir 731,70 euros más. Curiosamente, desde 1995 hasta 2010 la pensión máxima ha ganado poder adquisitivo, no por la generosidad de los gobiernos sino por las previsiones erróneas en el IPC durante los años 1996 a 1998 que fueron ligeramente superiores a la inflación real.

Desde 1984, tanto las bases máximas de cotización como las pensiones máximas se han actualizado con criterios muy dispares. Por ceñirnos a una fecha

¹⁶⁴ Tal limitación operó fundamentalmente en los supuestos de más de una pensión pues los topes máximos de cotización ya definían el importe máximo de la pensión.

más reciente, la de 1996¹⁶⁵ en la que se produce la primera reforma de acuerdo a las recomendaciones del Pacto de Toledo, la base máxima creció hasta 2010 en un 42% mientras que la inflación lo hizo en un 45%, pero los salarios¹⁶⁶, el indicador al que deberían estar referenciados los incrementos de las bases máximas¹⁶⁷, lo hicieron en un 58,9%. En 1984, la pensión máxima suponía el 87,7% de la base máxima de cotización. En 2010, ese porcentaje se situaba en el 77,1%.

No es insignificante el número de afiliados que cotizan por bases máximas. En el Régimen General son en torno a 1.300.000, lo que viene a suponer el 10% de los afiliados a ese Régimen. Por el contrario, en el Régimen de Autónomos ese porcentaje no llega al 1%, unos 28.000 afiliados.

Hay que decir, que en buena parte de la UE (al menos en 13 países) no existe un límite legal máximo en la cuantía de las pensiones, bien por no existir un límite o techo en las cotizaciones (Bélgica, Italia, Finlandia, Suecia, Islandia,...) bien por no limitar la cuantía cuando se percibe más de una pensión pública.

En esta, como en otras cuestiones fundamentales cuando se trata de recursos, la Ley 27/2011 en su disposición adicional décima, remite a un futuro más benigno el análisis con los interlocutores sociales de la relación entre las bases máximas, los salarios medios y la cuantía máxima de pensión de jubilación.

4.5. La financiación.

Al igual que otras reformas europeas de los últimos años, lo más notorio es que las medidas encaminadas a incrementar los recursos han sido escasas. La financiación del sistema español de protección social ha conocido, sin embargo,

¹⁶⁵ En el Acuerdo de 2006 se acordó que la base máxima evolucionaría conforme al IPC real. A pesar de esta previsión, en los últimos ejercicios, el importe de la base máxima ha evolucionado por debajo de la evolución real de los precios.

¹⁶⁶ De acuerdo a los incrementos salariales revisados por convenios colectivos de trabajo.

¹⁶⁷ No existe ninguna razón técnica que impida que la actualización de las bases máximas fuese de acuerdo a la evolución de salarios lo que permitiría la incorporación de los incrementos de productividad. Sólo la oposición de los empresarios y el temor a que esos incrementos se trasladen a la pensión máxima justifican este anómalo tratamiento de las bases máximas de cotización.

importantes cambios en el curso de los últimos 30 años. El hecho más destacable, sin duda, ha sido el incremento de las aportaciones públicas -aunque todavía no de forma suficiente-, tanto por la universalización de algunas prestaciones como por la clarificación y separación de las fuentes de financiación; consecuencia de lo anterior, el peso de las cotizaciones en el total de ingresos ha ido cayendo.

Según compromiso del Pacto de Toledo, las prestaciones contributivas se financiarán “básicamente” con cotizaciones sociales mientras que las prestaciones de carácter universal, y por tanto desvinculadas del trabajo, se financiarán mediante la solidaridad nacional, esto es, mediante impuestos. La estabilidad, cuando menos, en el tipo de cotización es condición *sine qua non* para la solvencia de cualquier sistema de pensiones. Dado que por la crisis demográfica el sistema tendrá dificultades crecientes para financiar un mayor número de pensiones y durante más tiempo, solo hay dos formas principales de afrontar esos desafíos. La primera, por la vía de los ingresos adecuándolos al incremento de los gastos. Y es aquí donde no son pocos los expertos que recomiendan, entre otras medidas, el incremento de los tipos de cotización¹⁶⁸, o de las aportaciones públicas y/o la búsqueda de nuevas fuentes de financiación. La segunda forma de afrontar esos desafíos, y preponderante hasta ahora, ha sido por la vía de la contención de los gastos.

Asimismo, el Pacto de Toledo establece una limitación importante y es que las aportaciones públicas sólo financiarán los complementos de mínimos de las pensiones. A pesar de que desde las primeras recomendaciones de 1995 hasta las últimas de enero de 2011 se sigue insistiendo en que las bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social deberán financiarse exclusivamente con cargo a la fiscalidad general, éstas siguen financiándose vía cuotas por desempleo o, en el caso de las reducciones de cuotas a determinados sectores, con cargo a la Seguridad Social. Y la cuantía de éstas no es insignificante. El importe de las

¹⁶⁸ Entre otros ZUBIRI, I., en “El futuro del sistema de pensiones”, revista *Temas para el debate*, nº 139, junio de 2006 o en su aportación a este estudio de la Fundación Largo Caballero.

bonificaciones y reducciones en las cuotas en 2011 (según anteproyecto de presupuestos) asciende a 2.954 millones de euros.

Respecto a esta cuestión, hay que tener en cuenta que varios estudios¹⁶⁹ han puesto en duda que este excesivo asistencialismo a las empresas tenga efectos destacables en la creación de empleo o en la reducción de paro. Por una parte, debido al *efecto de sustitución* de unos trabajadores con contratos no subvencionados por otros que si lo están y, por otra, al efecto de *peso muerto* o pérdida irrecuperable de recursos y de eficiencia en unas contrataciones que se hubieran hecho de todos modos, es decir, en ausencia de subvenciones.

También de acuerdo a esas recomendaciones se financiarán, con cargo a la fiscalidad general, cualesquiera actuaciones en materia de anticipación de la edad ordinaria de jubilación o de ayuda a sectores productivos determinados, sin que hasta la fecha esta recomendación haya desplegado efecto alguno¹⁷⁰. En fin, la recomendación de 1995 que hacía referencia al estudio de nuevas fuentes de financiación de la Seguridad Social, entre las que se encontraba aquella recomendación de aplicar una *“contribución universal sobre todas las rentas”*, a imagen de la Contribución Social Generalizada francesa, ha desaparecido de las recomendaciones de 2003 y 2011, si bien se vuelve a retomar la idea en el Acuerdo de pensiones de febrero de 2011 y recogida en la disposición adicional undécima de la Ley 27/2011.

Las objeciones a que las aportaciones públicas a la financiación de las pensiones sean lo más limitadas posibles con el fin de salvaguardar el carácter

¹⁶⁹ Ver fundamentalmente el estudio de TOHARIA CORTÉS, L. director, *“El efecto de las bonificaciones de las cotizaciones a la Seguridad Social para el empleo en la afiliación a la Seguridad Social: un intento de evaluación macroeconómica, microeconómica e institucional”*. Estudio financiado FIPROS y disponible en la web de la Seguridad Social:

<http://www.seg-social.es/stpri00/groups/public/documents/binario/115801.pdf>

¹⁷⁰ Cuando empiezan a surgir voces interesadas en alarmar sobre las dificultades de caja en la Tesorería de la Seguridad Social convendría resaltar otras manifestaciones de la solidaridad, aunque dirigidas hacia las empresas: el aplazamiento extraordinario de cuotas como consecuencia de la crisis. En 2008, el importe de esos aplazamientos ascendió a 988,44 millones de euros, en 2009 a 1.755,60, en 2010 a 1.714,97 y para 2011 se prevé una cuantía similar.

contributivo de éstas, no se acompañan de una argumentación sólida. En la práctica totalidad de países europeos se producen estas aportaciones a la modalidad contributiva de pensiones y no son excepcionales. En términos generales, el Estado financia aquellas partidas de gasto que tienen que ver con la solidaridad general, por ejemplo las cotizaciones durante situaciones en las que no se está en el mercado de trabajo (periodos de estudio, que se consideran cotizados en muchos países) situaciones de desempleo o de adaptación profesional, u otras situaciones que convienen a la solidaridad general (maternidad, cuidados de hijos o familiares dependientes, etc.). Una cosa es que el Estado financie una parte considerable del gasto y otra muy distinta que financie lo que le correspondería desde una perspectiva de la solidaridad social. Llevado al extremo ese argumento, y por poner solo un ejemplo, si no se quiere elevar las cotizaciones al régimen agrario, aduciendo razones de *competitividad* de nuestra agricultura, no hay razones suficientes que justifiquen que esas menores cotizaciones hayan de ser cubiertas por las cotizaciones de los trabajadores del Régimen General y no por el Estado. Aun pudiendo ser discutible este ejemplo, de lo que no cabe la menor duda es que no se puede hacer recaer sobre las cotizaciones sociales los efectos de acciones positivas que tienen por objeto remediar las situaciones de desigualdad u otras manifestaciones de la solidaridad general (maternidad, cuidados de dependientes, etc.). Con anterioridad veíamos que según la disposición adicional vigésima octava de La Ley 27/2011, el Gobierno presentará un proyecto de Ley que establezca un sistema de compensación a la Seguridad Social en relación con el reconocimiento del tiempo del servicio militar obligatorio. Tal compensación no puede venir más que de las aportaciones del Estado pues de lo que se trata es que esa mejora no se haga recaer sobre las cotizaciones sociales y sí sobre la solidaridad general. Si eso es justificable para los periodos del servicio militar, el mismo argumento puede ser empleado para otras manifestaciones de la solidaridad, como las enumeradas con anterioridad y que se siguen financiando con cuotas.

Uno de los aspectos que normalmente se omite en los debates sobre financiación de las pensiones y la naturaleza de sus recursos, es el de los incentivos fiscales a los fondos privados de pensiones como si éstos no fueran otra cosa que una financiación de carácter público y, además y más preocupante, de fuerte carácter regresivo. No es muy coherente que se recomiende limitar las aportaciones públicas a la financiación de las pensiones públicas sin cuestionar, cuando menos, la financiación pública a los fondos privados de pensiones.

Si bien los convenios internacionales de la OIT sobre protección social no incorporan disposiciones sobre financiación con el objeto de darles flexibilidad y tener en cuenta la diversidad de situaciones en los distintos países, en uno de los informes técnicos más interesantes que ha producido ese organismo, *La Seguridad Social en la perspectiva del año 2000* del año 1984 (estudio encargado por el entonces Director General, para analizar la probable evolución de la protección social en los países industrializados), se recomienda, entre otras, que *“una parte razonable de los regímenes públicos contributivos de seguridad social se financie con el producto de los impuestos socialmente más progresivos del país”*.

El mayor riesgo que han corrido una buena parte de las recomendaciones relativas a los recursos ha sido su inaplicación al estar supeditadas a las prioridades de la política económica. Caso paradigmático ha sido el del incumplimiento de la financiación de los complementos de mínimos. A pesar del compromiso de que estos habrán de financiarse exclusivamente con aportaciones públicas a partir de 2.014 (disposición transitoria decimocuarta de la LGSS, de aplicación paulatina de la financiación de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas de la Seguridad Social) y de la expresa manifestación de las recomendaciones del Pacto de Toledo de 2003 y 2011 de que se finalice esa asunción presupuestaria en el plazo establecido, al día de hoy con cotizaciones sociales se siguen financiando más de cuatro mil millones de euros de dichos complementos, importe que no parece posible sea asumido por el Estado en el citado año.

Evolución de la financiación de los complementos a mínimos de las pensiones
Millones de euros

| AÑOS | APORTACIÓN DEL ESTADO | | COTIZACIONES | | TOTAL COMPL. A MÍNIMOS |
|--------|-----------------------|------|--------------|------|------------------------|
| 2000 | 97,8 | 2,45 | 3.901, | 97,5 | 3.999,69 |
| 2001 | 97,8 | 2,39 | 4.003, | 97,6 | 4.101,68 |
| 2002 | 306, | 7,32 | 3.881, | 92,6 | 4.187,94 |
| 2003 | 606, | 14,6 | 3.526, | 85,3 | 4.133,33 |
| 2004 | 906, | 22,6 | 3.098, | 77,3 | 4.004,66 |
| 2005 | 1.20 | 27,4 | 3.190, | 72,5 | 4.396,37 |
| 2006 | 1.50 | 31,3 | 3.296, | 68,6 | 4.802,82 |
| 2007 | 1.80 | 33,5 | 3.577, | 66,4 | 5.383,82 |
| 2008 | 2.10 | 35,7 | 3.785, | 64,2 | 5.891,53 |
| 2009 | 2.40 | 37,5 | 4.006, | 62,4 | 6.412,78 |
| 2010* | 2.70 | 38,6 | 4.302, | 61,3 | 7.009,00 |
| 2011** | 2.80 | - | - | - | - |

(*) Estimación

(**) Presupuesto inicial.

Tampoco parece que se vaya a asumir la financiación con recursos públicos de las bonificaciones y reducciones en las cotizaciones sociales, a pesar de lo recurrente de esta recomendación desde el inicio del Pacto de Toledo en 1995.

Por último, y a la espera de los resultados que puedan dar de sí los compromisos sobre examen o estudio de incrementos de las bases máximas de cotización, de financiación mediante impuestos de los complementos de mínimos, de estudio de nuevas fuentes complementarias de financiación, de adecuación de las cotizaciones de los trabajadores autónomos, entre otras medidas, dadas las excesivas dimensiones de la precariedad en nuestro mercado de trabajo, parecería oportuno plantearse un incremento de las cotizaciones empresariales en los contratos de duración determinada, al igual que ocurre en las cotizaciones por desempleo. Aceptado ya en nuestro sistema de cotización el principio de que la flexibilidad acarrea mayores costes a la Seguridad Social, y no exclusivamente en la prestación por desempleo, sería pertinente estudiar la posibilidad de que la contribución empresarial a las contingencias comunes sea proporcional a la flexibilidad de los contratos.

5. ALGUNAS CONCLUSIONES

Las pensiones en España, al igual que en gran parte de Europa, están en un proceso de continuas y profundas reformas cuyo modelo final, aunque se intuye, no parece sumamente claro, entre otras razones, por la incertidumbre sobre la evolución del mercado de trabajo, y máxime en un contexto, como el actual, de profunda crisis, y no sólo en el ámbito económico sino también en el social e ideológico.

A pesar de los efectos adversos de la crisis económica sobre el empleo y la protección social, tanto en su vertiente de gasto como de ingresos, una de las principales lecciones que puede extraerse de aquélla es la absoluta eficacia de las pensiones públicas de reparto frente a los sistemas de capitalización. Si uno de los principales argumentos para estimular la constitución de cuentas individuales ha sido que éstas estarían al resguardo de toda interferencia política, la realidad es que no ha sido así. Tampoco han escapado de esas interferencias los sistemas públicos de reparto, sea cual sea su sistema de financiación o la naturaleza de sus ingresos, cuyas reformas han estado muy condicionadas por la coyuntura económica.

Las reformas que acomete la Ley 27/2011, conforme a las nuevas recomendaciones de la Comisión del Pacto de Toledo y al Acuerdo social de 2 de febrero de 2011, están en concordancia con las líneas generales y prioridades que se establecen en la Unión Europea por medio del Método Abierto de Coordinación y afectan a la práctica totalidad de los parámetros que definen la cuantía de las pensiones. Aunque es pronto para evaluar los resultados de las medidas adoptadas, algunas de las cuales se proyectan en un largo periodo transitorio, todo parece indicar que tendrán una repercusión importante sobre las expectativas de pensión, especialmente en los trabajadores más precarios.

Si bien estas medidas se acompañan de otras que refuerzan la solidaridad, puede que éstas últimas no sean suficientes cuando las reformas desplieguen todos sus efectos, por lo que será preciso una reevaluación de la suficiencia o no de los

mecanismos de solidaridad, como los periodos asimilados a cotizaciones efectivas, y la solución de las lagunas más evidentes, como pudieran ser algunos periodos de desempleo o por cuidados de personas dependientes. Asimismo, y a efectos de la carencia para acceder a las pensiones de jubilación e incapacidad, no se debería aplicar el principio de la proporcionalidad en los contratos a tiempo parcial, como ocurre, por cierto, en la prestación por desempleo, en la que cualquiera que sea el número de horas diarias trabajadas equivale a un día de cotización.

La asistencialización del complemento de mínimos de la modalidad contributiva, al limitar su cuantía al importe de la modalidad no contributiva, viene a desincentivar lo que comúnmente se denomina compra de pensiones. Esta modificación justificaría la supresión del requisito de carencia cualificada y una reconsideración del periodo mínimo de cotización. Si el complemento a mínimos no va a superar el importe de la pensión no contributiva, a la que tendría derecho de todas formas por menor renta, hubiese cotizado o no a la seguridad social, sería perfectamente justificable el percibo de un complemento mínimo equivalente a la pensión no contributiva por parte de aquellos trabajadores que hubiesen cotizado 14,12 o 10 años, siempre que se cumpliera con el requisito de menor renta, más la pensión correspondiente por ese menor esfuerzo contributivo.

La elevación de la edad de jubilación y la reordenación de la jubilación anticipada por sí solas no incrementarán la actividad laboral de los trabajadores de mayor edad, salvo que se incida allí donde se centra el problema, es decir en la legislación sobre el despido, haciendo que el despido de un trabajador a partir de una determinada edad sea declarado nulo, con el fin de modificar la cultura empresarial de sustitución de trabajadores de edad con mayores costes laborales por otros con menores costes.

La ampliación del periodo de cálculo, junto a la elevación de la edad de jubilación y la exigencia de carreras más largas para acceder al óptimo de protección, si bien justificables desde la perspectiva de la sostenibilidad futura del sistema de pensiones, no debiera soslayar el análisis del desigual impacto que

estas medidas van a suponer según la diferente posición de los trabajadores en el mercado de trabajo y, por supuesto, entre hombres y mujeres. De ahí la importancia de que se mejoren los periodos asimilados a cotizaciones efectivas que probablemente, y a la vista de los efectos que produzca el reforzamiento de la contributividad, habrá que reforzar en el futuro.

Sea cual fuere el resultado de todas aquellas disposiciones de la Ley 27/2011 sobre evaluación de las reformas y de estudios sobre aspectos sensibles de nuestro sistema de pensiones, lo cierto es que al menos se reconocen algunos de los problemas que no han tenido una solución satisfactoria hasta ahora, lo que ya es un avance. Algunos de los aspectos que habrá que revisar en el futuro son, de forma resumida, los siguientes:

1º) si la actualización de las bases de cotización, que en la actualidad se realiza sobre la inflación, no cabría realizarla sobre la evolución de los salarios o una combinación de precios y salarios;

2º) si las bases de cotización de los 24 meses inmediatamente anteriores al hecho causante se han de seguir tomando por su valor nominal o de acuerdo con los criterios del anterior apartado;

3º) si ha de darse un tratamiento más coherente, conforme a los principios de contributividad y solidaridad, de las bases máximas de cotización y, correlativamente, con los importes de la pensión máxima de cotización;

4º) si los coeficientes reductores por anticipación de la edad de jubilación han de responder a criterios estrictos de neutralidad actuarial o no;

5º) si a efectos del cálculo de la cuantía inicial de la pensión ha de considerarse un número determinado de cotizaciones ininterrumpidas, con el riesgo de encontrar mayores lagunas de cotización, o no;

6º) por cuánto tiempo va a proseguir la cotización por bases mínimas o a libre elección de la base de cotización por el interesado en algunos regímenes especiales.

Por último, y a efectos de la suficiencia financiera del sistema, no parece razonable el aplazamiento de los compromisos y las recomendaciones que desde

1995, al menos, demandaban incrementar las aportaciones públicas a la financiación de la protección social. Desde aquel año, sin embargo, han sido varias las reformas importantes en el impuesto sobre la renta y otras figuras tributarias que han mermado la capacidad recaudatoria del Estado.

**El modelo legal de pensiones privadas: orientaciones y
propuestas de reforma en clave progresista**

José Luis Monereo Pérez

Juan Antonio Fernández Bernat

Catedrático y Profesor Asociado Doctor, respectivamente, de
Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Universidad de Granada

1. PLANTEAMIENTO GENERAL

El modelo español de planes y fondos de pensiones cuenta ya con más de veinte años de trayectoria, donde inevitablemente se ha movido entre continuidad y renovación. En dicha trayectoria evolutiva se pueden distinguir tres etapas: la que se correspondería con los años 1987-1995, en la que se sientan las bases para la introducción de los planes y fondos de pensiones en España; la que comprendería los años 1996-2001, en la que se da un impulso importante a dichos mecanismos de previsión social; y la tercera, en la actualidad, en la que se da una apreciable consolidación de estos mecanismos de previsión voluntarios, aunque, como es sabido, con innegables problemas para su definitiva generalización.

En cada una de estas etapas se han sucedido intervenciones normativas de diferente signo. En la primera, se da aprobación a la Ley 8/1987, de 8 de junio (LPFP) desarrollada por el RD 1307/1988, de 30 de septiembre, con un doble objetivo: de un lado, relanzar estas instituciones de previsión como fórmulas complementarias y/o suplementarias de las pensiones públicas dotándolas, a la postre, de una legislación específica y, de otro, instaurar una adecuada garantía financiera que diera cobertura a los compromisos por pensiones contraídos por las empresas con sus trabajadores. En la segunda, con la Ley 30/1995 (LOSSP), se impone de forma obligatoria la exteriorización de los compromisos por pensiones

instrumentados a través de fondos internos. La obligación de exteriorizar se extiende, no sólo sobre el futuro, en lo que a los compromisos que las empresas puedan contraer a partir de la entrada en vigor de la norma, sino que también se proyecta sobre las anteriores obligaciones contraídas y financiadas con simples reservas contables. En la tercera, con la Ley 24/2001 se producen importantes cambios cualitativos en la regulación de los planes y fondos de pensiones, especialmente en el supuesto de los del sistema de empleo, incorporando dichos cambios en un nuevo texto legislativo (RD Leg. 1/2002, de 29 de diciembre, TRLRPF) junto con su pertinente desarrollo reglamentario contenido en el RD 304/2004, de 20 de febrero (RPF).

Esta política de apoyo y alentamiento legislativo acredita el interés cada vez mayor por generalizar los planes y fondos de pensiones en el ámbito de la protección social. Sin embargo, *los resultados no están siendo los esperados*: el volumen total de inversiones de los fondos de pensiones en España durante el año 2009 representaba aproximadamente un 8,1 por 100 del PIB frente a países como Holanda, Suiza, Estados Unidos, Islandia, Gran Bretaña, Finlandia, Canadá o Australia que superan el 50 por 100 del PIB. Otros como Francia, Alemania o Portugal se sitúan en niveles parecidos al español, o incluso inferiores. En estos momentos, tan sólo el 9 por 100 de los ocupados de nuestro país, algo más de 1,74 millones de personas, se benefician de los planes del sistema de empleo. Aunque en los planes del sistema individual dicho porcentaje es bastante más alto (un 40 por 100), el caso de los planes empresariales resulta preocupante, dado que los mismos parecen haber tocado techo tras el proceso de exteriorización de los compromisos por pensiones llevado a cabo en los últimos años. Junto a ello hay que añadir los efectos de la crisis financiera sobre los fondos de pensiones, los cuales durante el año 2008 han experimentado un rendimiento negativo medio del 21,4 por ciento en términos nominales.

En todo caso, y más allá de las cifras apuntadas, las cuales, por lo demás, atienden a diferencias sustanciales en los sistemas de previsión de cada uno de los

países, lo cierto es que tanto la experiencia negociadora en las empresas como la propia contratación individual de planes en nuestro país demuestran que *aún se está lejos del objetivo pretendido de implantar de manera definitiva dichos mecanismos, de manera que éstos actúen como verdaderos instrumentos complementarios del sistema público de protección*. Continúan existiendo una serie de circunstancias que no contribuyen a que dichos mecanismos se conviertan en auténticos instrumentos de previsión social de uso generalizado, que ofrezcan, además, las adecuadas garantías predicables de todo sistema de seguridad.

A modo de ejemplo, se pueden citar algunos de estos *problemas*. En primer lugar, la *falta de una política global y de conjunto* que aglutine los diversos instrumentos de la previsión social voluntaria conforme a unos principios ordenadores comunes no permite establecer los vínculos de unión y complementación adecuados y deseables con el sistema público de Seguridad Social. El desarrollo de los regímenes voluntarios que representan los planes y fondos de pensiones y el resto de mecanismos que integran aquéllos no ha venido acompañado de un proceso de integración lógico en el sistema de relaciones institucionales que supone un modelo de protección social. Todo ello hace que el ciudadano y las empresas (junto con los trabajadores que tienen que implantar los planes) no lleguen a apreciar la funcionalidad real de dichos instrumentos en el cuadro protector general de las pensiones. Al contrario, en muchos casos los planes y fondos de pensiones han podido servir más como estrategia financiera (de optimización fiscal) que como instrumento de complementación de las pensiones públicas.

En segundo lugar, el objetivo de generalizar entre los ciudadanos el acceso a mecanismos privados de protección ha exigido de la creación de nuevas fórmulas (planes de previsión asegurados, planes de previsión empresarial, etc.) que puedan atender mejor determinadas necesidades puntuales. Siendo este objetivo loable, lo cierto es que dicha política se hace a costa de la *pérdida de centralidad de los planes y fondos de pensiones*. En el caso de los de la modalidad del sistema de empleo, ello resulta especialmente descorazonador, dado que este aspecto puede

tener como resultado la sustitución de instrumentos claramente favorecedores para los trabajadores (en los planes se adquiere la titularidad de las aportaciones) por otros que no lo son tanto (en los planes de previsión empresarial dicha titularidad resulta cuanto menos dudosa).

En tercer lugar, las reformas legislativas emprendidas en los últimos años han supuesto un avance en la consolidación de un modelo definitivo de planes y fondos de pensiones. Sin embargo, en la actualidad *siguen existiendo cuestiones no debidamente resueltas por el legislador* que necesitan ser tomadas en consideración si se quieren seguir perfeccionando aquéllos. Ello es especialmente significativo en el caso de los planes del sistema de empleo, y de forma especial respecto del papel que debe jugar la negociación colectiva. El respaldo legal que se ha otorgado a empresas y trabajadores al objeto de que desde sus instancias de representación se implanten planes de pensiones está necesitado aún hoy de nuevos impulsos que traten de mejorar su escasa o nula presencia en el ámbito sectorial.

Precisamente, esta relación entre planes de pensiones y negociación colectiva sigue (y seguirá) siendo especialmente controvertida. El objetivo declarado en el marco del Pacto de Toledo de fomentar y potenciar los sistemas complementarios de pensiones a través de la negociación colectiva se ha trasladado al texto legal de muy diversas formas. Una de ellas está relacionada con el mecanismo de representación y supervisión de los planes, esto es, la Comisión de Control, cuyos miembros (en el caso de los partícipes y beneficiarios) pueden ser designados directamente a través de la Comisión Negociadora del Convenio o por acuerdo de los representantes de los trabajadores. Con este procedimiento se busca vincular el plan de pensiones (en este caso de empleo) a los procesos de representación y negociación laboral. Pues bien, esta última opción ha sido declarada inconstitucional por la STC 128/2010, de 29 de noviembre, procediendo el TS, en sentencia de 4 de abril de 2011, a anular parcialmente el art. 31 RFPF, lo que reabre de nuevo la sempiterna polémica sobre el binomio *negociación colectiva* y

planes privados de pensiones y ha obligado al legislador a reformar, una vez más, la normativa en materia de planes.

Consciente de estas y otras dificultades, el legislador sigue empeñado en reformar de forma puntual el modelo vigente de planes y fondos de pensiones adoptando medidas normativas de diferente signo. Un nuevo intento por relanzar y hacer atractivos estos instrumentos lo constituye la *Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible* que en su Exposición de Motivos destaca la necesidad de adoptar medidas de reforma en los mercados de seguros y fondos de pensiones con el objetivo de mejorar la tutela de los derechos de los asegurados y fomentar el desarrollo de la actividad económica en dicho sector. Los cambios introducidos por la Ley a través de la Disposición Final 13ª no son menores. De igual forma, el *RD 1299/2009, de 31 de julio, por el se modifica el RPPF* en el que entre otros aspectos se suprime la exigencia del plazo de 12 meses continuados en situación legal de desempleo, con el fin de que los partícipes que se encuentren en dicha situación y vean mermada sensiblemente su renta disponible, puedan acceder de modo inmediato al ahorro acumulado en el plan para atender a sus necesidades económicas, una vez agotadas las prestaciones por desempleo contributivas o en caso de no tener derecho a dichas prestaciones. Se vuelve a incidir en una materia que se pretende que sea, como en otras ocasiones, un elemento sustancial de nuestro sistema de protección social. Así se desprende, igualmente, del *Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo* que en su Recomendación núm. 16 vuelve a valorar positivamente que «la protección social voluntaria, además de orientarse específicamente a un horizonte de ahorro a medio y largo plazo, sirva de complemento y mejora a las prestaciones de la Seguridad Social (...)».

Del mismo modo, en el marco europeo se han intensificado las medidas en favor de la remodelación de los sistemas de pensiones otorgando a los planes privados de pensiones un protagonismo cada vez mayor. Se aboga, desde las instancias comunitarias, por la transición de unos sistemas en gran medida únicos a otros múltiples, postulando la reducción de la proporción de las pensiones públicas de reparto, dando un papel más importante a los planes privados

complementarios de capitalización. La publicación del *Libro Verde: en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros* [COM (2010)365 final] es una muestra de esta preocupación por relanzar dichos instrumentos de previsión privados.

El presente trabajo trata de dejar constancia de estos y otros problemas que siguen existiendo para la definitiva generalización de los planes y fondos de pensiones en el ámbito de la protección social. Trata de dar respuesta a cómo debería efectuarse ésta y, lo que es más importante, que rasgos deberían ostentar dichos mecanismos de previsión para que actuaran como auténticos sistemas de seguridad complementarios del modelo público de protección. No basta con implementar medidas que favorezcan su definitiva utilización entre los ciudadanos, sino que además resulta absolutamente necesario redefinir sus características más importantes al objeto de que puedan actuar como verdaderos instrumentos de previsión social y no tanto (o no únicamente) como meros mecanismos financieros o de ahorro puro.

2. EL MODELO DE PENSIONES PRIVADAS: CARACTERÍSTICAS Y MODALIDADES DE INSTRUMENTACIÓN

Como se sabe, el sistema español de protección social se organiza sobre la base de un régimen público de Seguridad Social, caracterizado por ser de titularidad estatal y obligatorio, que tiene como objetivo, en la formulación clásica propuesta por PERSIANI, “el de la libertad o liberación respecto de las situaciones de necesidad, liberación que debe ser realizada por el Estado garantizando a todos los ciudadanos, a través de una adecuada organización de medios, un mínimo de bienestar individual”. La protección que se otorga a través de la Seguridad Social se estructuraría en dos niveles: uno, contributivo y profesional, que dispensa prestaciones sustitutivas en función de lo cotizado y otro, no contributivo y asistencial, que protegería a todos los ciudadanos con

independencia de la contribución al sistema. Junto a estos dos niveles, en cuánto públicos también, habría que añadir el conjunto de instrumentos de Asistencia Social y Servicios Sociales que el Estado pone a disposición de los ciudadanos.

Al lado de los mecanismos anteriores, caracterizados por su naturaleza pública, encontraríamos otras técnicas de protección de las necesidades sociales de carácter voluntario que, formando parte del organigrama de la protección social, son promovidas, normalmente, por la iniciativa privada. Se trataría, según el esquema de la protección social que se obtiene de la lectura del artículo 41 de la Constitución Española, de una serie de instrumentos de provisión caracterizados por su carácter externo a la Seguridad Social. Se estaría ante un conjunto heterogéneo de técnicas que participan del objetivo de otorgar protección adicional al régimen público de Seguridad Social.

Por lo demás, en lo que se refiere a los rasgos característicos del modelo de pensiones privadas, debe remarcarse, en primer lugar, *la pluralidad* de los instrumentos que lo conforman. Son fórmulas de previsión voluntaria que encuentran su razón de ser en la libertad de complementación de las prestaciones de la Seguridad Social garantizada por el art. 41 CE, caracterizados por una acusada dispersión normativa e institucional y por su especial heterogeneidad, de ahí que se pueda decir de todos ellos que conforman un auténtico “polisistema”, donde resulta altamente complicado identificar una norma conformadora de todos ellos. En realidad, difícilmente pueden constituir un sistema coherente y altamente estructurado al modo de la Seguridad Social pública. Frente al sistema público de protección social que constituye inexcusablemente un sistema de carácter general y universal y que está organizado en función de unos principios básicos, las pensiones privadas son fruto de esfuerzos de previsión voluntarios de muy diversa índole difícilmente reconducibles a la unidad. E, incluso, cada uno de los componentes del sistema previsor voluntario está ordenado por un régimen jurídico propio, claramente diferenciado del resto de instrumentos de protección,

lo que hace que cada uno de ellos sea un orden previsor singular dotado de una lógica interna privada y contractual.

En segundo lugar, destacado este carácter pluralista de la protección social complementaria representada por las pensiones privadas, es necesario determinar el elemento funcional dominante en el variado conjunto de sus instrumentos. Y así, la realidad es que pese a que se puede advertir una diversidad de posibles funciones a desarrollar por los mecanismos de previsión voluntarios, cabe reconocer, en general, su *vinculación funcional al sistema público de Seguridad Social*. De hecho, las técnicas de previsión social voluntaria se han desarrollado en conexión con el sistema de previsión de carácter público, como complemento del mismo. El caso de las mejoras voluntarias ha sido el más significativo ya que en su concepción inicial su régimen jurídico regulador les otorgaba una función de complementariedad estricta consistente en incrementar las prestaciones legales o, en definitiva, ser prolongaciones cuantitativas de las mismas. También cabe decir lo mismo de las Mutualidades de Previsión Social como medio de gestión de mejoras voluntarias directas. En general, por tanto, se puede afirmar que el papel a desempeñar por las técnicas de instrumentación de las pensiones privadas ha estado unido a la noción jurídica de Seguridad Social y al espacio ocupado por el sistema público de protección, de modo que los regímenes complementarios privados han encontrado su razón de ser, su fundamento, en un vacío o insuficiencia en la cobertura del sistema público. La protección otorgada por los mecanismos voluntarios atiende, como lo hace la Seguridad Social, a las situaciones de necesidad que se les plantean a los ciudadanos. Esta identidad de objeto se manifiesta especialmente en la necesidad que tienen los individuos de asegurarse la mayor correspondencia posible entre la prestación y la renta de trabajo anterior. De modo que es lógico pensar que el campo de actuación de las fórmulas voluntarias de previsión se determine en función de la prestación/pensión “estándar” dispensada por el régimen público general, lo que al mismo tiempo permitirá acercarse a ese óptimo de cobertura de aproximación o equivalencia entre la renta laboral anterior y la cuantía efectiva de las pensiones.

Cabe reconocer, por tanto, la existencia de una relación de dependencia entre el sistema público y el voluntario –hoy claramente privatizado- en el que la mayor expansión y desarrollo del segundo dependa de la intensidad de protección/nivel de cobertura del primero.

La tercera de las características a destacar del conjunto del sistema de previsión/protección social voluntario, es su *naturaleza privada*. Ello es predicable de cada uno de los instrumentos que conforman aquél. Así, el régimen de pensiones instituido por el TRLPFP tiene carácter privado, y a ello se refiere expresamente su art. 1.2 al determinar que las prestaciones otorgadas por un plan tendrán carácter privado. Pese a que ésta es la única alusión explícita a la naturaleza estrictamente privada de los planes que podemos encontrar en su normativa reguladora, su privacidad, sin embargo, se obtiene, en general, del régimen jurídico aplicable a estas instituciones de previsión. Así, su naturaleza privada se pone de manifiesto en la forma de su implantación, al ser los planes de pensiones expresión de la autonomía contractual ex art. 1255 CC. También en cuanto a su configuración, la autonomía privada goza de un amplio margen a la hora de determinar su contenido. Como indica el Tribunal Constitucional, la voluntad privada determina –sin agotar el elenco- la existencia misma de un plan de pensiones (art. 1.2 TRLPFP), el círculo de sujetos que se beneficiarán, en su caso, de las prestaciones en ellos establecidas, (arts. 3.2 y 4 TRLPFP) y la propia extensión e intensidad de la tutela dispensada (art. 4.2, en conexión con el art. 6 TRLPFP) [STC 206/1997, 27 noviembre (FJ 5)].

En fin, su financiación, realizada a través de aportaciones particulares y su administración, por medio de entidades externas, confiere a los planes el carácter de instrumentos privados de protección. Del mismo modo, el resto de los mecanismos de previsión social voluntaria también participan de esa naturaleza privada predicable de los planes de pensiones. Su origen contractual, su carácter voluntario y, al igual que los planes de pensiones, su administración y gestión privada, así como el encuadramiento de las prestaciones otorgadas por estos

mecanismos fuera del ámbito del sistema público de protección, convierten a estas figuras en sistemas autónomos de protección alejados del núcleo heterónimo e imperativo de la Seguridad Social. En todo caso, mérito aparte merecen las mejoras voluntarias dado que aún siendo residuales –únicamente caben en el supuesto de que no tengan por objeto la cobertura de compromisos por pensiones ex art. 8.6 TRLPFP- mantendrán su consideración de mejoras integradas en la acción protectora de la Seguridad Social y, por tanto, de Seguridad Social complementaria.

Precisamente, a partir de este carácter estrictamente privado atribuible a los instrumentos de previsión voluntarios, cabe inferir otra de las características fundamentales de las pensiones privadas: nos referimos a la *estructura organizativa y de gestión* de estos sistemas. Así, en el caso de los planes, una de sus notas esenciales es que su gestión se lleva a cabo a través de un organicismo de terceros, ya que al privar de personalidad jurídica a los planes y fondos de pensiones se elimina la posibilidad de una autoadministración de los interesados, titulares de los recursos patrimoniales, confiando la gestión a la tutela de terceros (entidades gestora y depositaria). De ello se extrae una idea fundamental presente en el conjunto del modelo de gestión de los planes y fondos de pensiones: la de la confianza de que instituciones pertenecientes al mercado privado de la previsión realizarán una correcta reasignación de los recursos patrimoniales adscritos a los programas de previsión contenidos en los planes. Este esquema de funcionamiento también es aplicable a los seguros colectivos contratados con entidades aseguradoras, pero no los instrumentados a través de Mutualidades de Previsión Social, ya que en este caso una de las características de la estructura organizativa y de funcionamiento de estas instituciones es la gestión de los recursos patrimoniales por los asociados.

De otro lado, las pensiones privadas se caracterizan por la nota de la *voluntariedad*. Se trata de un rasgo constitutivo de todos los mecanismos que sirven para su instrumentación, dado que, al contrario que la Seguridad Social, tienen un carácter voluntario tanto en lo que se refiere a su implantación, como en

los distintos modos de acceso a los mismos. Como tales, todos los mecanismos de protección social complementaria son instituciones –contrato de previsión colectivo/individual- que se le ofrecen al ciudadano para hacer efectivo su derecho subjetivo –libertad- de complementación o suplementación de las prestaciones o asistencia públicas, y ambos -negocio y derecho- derivan del reconocimiento jurídico de la autonomía privada. De modo que tanto el derecho subjetivo privado como el negocio jurídico están presididos por el principio de libertad y por la consiguiente autorresponsabilidad privada. Por tanto, es la iniciativa particular y privada la que permite poner en funcionamiento el contrato de previsión predispuesto legalmente para encauzar los intereses legítimos, reconocidos por el orden jurídico, de alcanzar una protección complementaria o autónoma del sistema público de pensiones. En definitiva, estamos ante instituciones protectoras cuyo origen, tanto como la extensión de la acción tutelar que dispensan, descansa en la autonomía de la voluntad.

Por otra parte, otra de las notas caracterizadoras de la protección social complementaria (pensiones privadas) es *la flexibilidad* en cuanto a la configuración de cada uno de los instrumentos que la integran. Esta promoción del principio de libertad se manifiesta en diferentes aspectos de cada uno de los mecanismos, siendo una característica fundamental de su ordenación normativa. Ello no ha impedido, sin embargo, que este principio de libertad de configuración del régimen regulador de las instituciones de previsión de carácter voluntario se vea limitado: por ejemplo, con la imposición de la capitalización individual como sistema de financiación de estos mecanismos, tanto de los planes, como del resto de los componentes del sistema de previsión social voluntario, descartando la posibilidad de utilizar otros modos de financiación, como la capitalización colectiva o el sistema de reparto inherente al sistema público de Seguridad Social.

Por último, cabe señalar, como nota esencial de los regímenes privados de carácter complementario, el *decisivo intervencionismo estatal* en la ordenación jurídica de estos mecanismos, y ello fundamentalmente a través de dos tipos de medidas: la primera de ellas hace referencia a la política de fomento de la

previsión social voluntaria, especialmente de los planes y fondos de pensiones, a través de una calculada política de subvenciones fiscales; la segunda, se ha llevado a cabo a través de un variado conjunto de intervenciones tutelares y de control público del régimen de ordenación y desarrollo de cada uno de los instrumentos jurídico-privados. Con respecto al primero de los aspectos, conviene señalar que el apoyo fiscal, reflejado en el tratamiento legislativo ventajoso dispensado a los instrumentos de previsión privados, muestra una línea de tendencia clara de reordenación del modelo de protección social global amplificando el espacio de actuación de las pensiones privadas. Con respecto a la segunda de las cuestiones apuntadas, hay que recordar que este intervencionismo de carácter público tiene como finalidad supervisar el sistema provisor dispensado por dichos mecanismos, justificándose el mismo en la trascendencia social de éstos. En definitiva, esta función tutelar de los poderes públicos deriva del conjunto de las funciones a desempeñar por éstos en el marco de la previsión privada: de un lado, la función reguladora y de encauzamiento de los esfuerzos voluntarios de protección; de otro, la función de integración y coordinación con el sistema público, estableciendo las relaciones de complementación y/o complementariedad que han de existir entre la previsión privada y la otorgada por el sistema público; y, por último, la función de control y corrección de los elementos institucionales y de funcionamiento del mercado de la previsión, da tal forma que se garantice una tutela equilibrada de los intereses en juego.

Una vez enumerados los caracteres básicos del modelo de pensiones privadas, interesa, finalmente, remarcar el tipo de mecanismos de articulación de aquella. Y así, se pueden destacar los siguientes cauces por los que se desarrolla la previsión social complementaria: las mejoras voluntarias, los planes y fondos de pensiones, los seguros colectivos y otras modalidades de seguros privados, las Mutualidades de previsión social y las Fundaciones Laborales. Todos ellos son instrumentos típicos de previsión constituidos por el impulso de la iniciativa privada frente al carácter público, obligatorio, mínimo y suficiente del sistema de Seguridad Social y, además, participan de las notas que caracterizan el ámbito de

la protección social complementaria: estaríamos, por tanto, ante mecanismos que, al contrario que la Seguridad Social, tienen un carácter voluntario tanto en lo que a la implantación de dichos mecanismos se refiere, como en los distintos modos de acceso a los mismos; su gestión es normalmente de carácter privado, y ello pese a que la garantía constitucional de libertad en el campo de las prestaciones complementarias contenida en el último inciso del art. 41 CE no impide una intervención de los poderes públicos en tal sentido; y, por último, las prestaciones que otorga el sistema de previsión voluntario obedecen, generalmente, a una lógica contractual-privada, y tienen como finalidad ofrecer una protección adicional a la garantizada suficientemente por el sistema público.

Siendo esto así, y pese a que se trata de instrumentos que atienden, generalmente, a un objetivo general común, cuál es el de erigirse en técnicas de protección social complementarias –que no sustitutivas ni alternativas- de las prestaciones que dispensa el sistema público de Seguridad Social, todas ellas presentan diferencias notables entre sí. Por lo pronto, las mejoras voluntarias constituyen una modalidad de Seguridad Social voluntaria que aún siendo promovidas y establecidas por la iniciativa privada se encuentran integradas en la acción protectora de la Seguridad Social. El resto de modalidades, incluidos los planes y fondos de pensiones, se caracterizan por ser mecanismos de protección social externos al sistema de Seguridad Social, de libre iniciativa, funcionamiento y gestión, y de las que emanan prestaciones de carácter privado en modo alguno integradas en la acción protectora de la Seguridad Social. Otros aspectos, como los colectivos objeto de protección a través de cada una de las medidas, la acción protectora otorgada, su incidencia en la previsión social o el hecho de que actúen en planos o fases distintas convierten a cada uno de estos instrumentos en instituciones diferenciadas –especies- del género de la protección social complementaria de carácter voluntaria y externa.

3. LOS PLANES Y FONDOS DE PENSIONES FRENTE AL RESTO DE INSTRUMENTOS PRIVADOS DE PREVISIÓN: EL PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD FISCAL

Decíamos con anterioridad que los planes y fondos de pensiones se integran en el ámbito de la protección social complementaria, la cual está conformada por mecanismos de previsión de diferente signo. Hasta hace bien poco los desarrollos legislativos en la materia mostraban una clara inclinación a favor de que los planes tuvieran un papel protagonista en la previsión social privada. El régimen tributario de los planes y fondos de pensiones fue un aspecto determinante en cuanto a la posible expansión de esta institución. El previsible éxito o nivel de aceptación social de los fondos de pensiones descansa, en gran medida, en el régimen fiscal dado a las aportaciones y al fondo de pensiones que canaliza los recursos. Sirva de ejemplo el caso del Reino Unido en el que las ventajas fiscales concedidas por el Estado tuvieron una influencia decisiva en el desarrollo de los sistemas privados de pensiones¹⁷¹.

La apuesta que con la Ley 8/1987 se hacía por hacer de este instrumento un potente mecanismo de protección social que fuera complementario del sistema público obligatorio de Seguridad Social exigía de algún tipo de incentivo lo suficientemente ventajoso para sus posibles destinatarios. De este modo, el debate acerca de las posibles medidas a adoptar para favorecer el impulso de las pensiones privadas giraba en torno a dos consideraciones fundamentales: por un lado, el posible *trato fiscal favorable* de este mecanismo en relación a otras instituciones de previsión, especialmente en el caso de Mutualidades y Montepíos, y, por otro lado, la necesidad de *potenciar los fondos de pensiones* como elemento dinamizador de la economía, en concreto, en lo que al mercado de capitales se refiere, ya que el flujo creciente y continuado de recursos podía suponer un

¹⁷¹ BLAKE, B.: *Pension schemes and pension funds in the United Kingdom*, Oxford, Clarendon Press, 1995, pp. 36-41.

elemento estabilizador de los tipos de interés, facilitando una financiación a largo plazo de la que estaba muy necesitada la economía española.

En verdad, el impacto de los fondos de jubilación en los mercados de capitales ha sido mayor en algunos países que en otros, pero se pueden constatar unas tendencias comunes en dichos mercados, a saber: una asignación eficiente de recursos, una mayor innovación financiera y una creciente modernización de las estructuras de aquéllos. A nuestro juicio, sin embargo, estos efectos no resultan tan evidentes, puesto que tal consecuencia, el incremento del ahorro nacional y la dinamización, por ende, de la economía, no tiene en cuenta, al menos, dos aspectos: de un lado, que la potenciación de los fondos de pensiones son el resultado del desmantelamiento de otros sistemas de previsión y ahorro; y, de otro, que dicha implementación se lleva a cabo, normalmente, a través de un tratamiento fiscal ventajoso de dichas instituciones¹⁷². Asimismo, no se tienen en cuenta los efectos desestabilizadores que los fondos de pensiones pueden tener en los mercados financieros internacionales.

Por tanto, con independencia de las virtudes que tengan los planes de pensiones privados como instrumento de apoyo a los sistemas públicos de pensiones en el objetivo de mantenimiento de rentas tras la jubilación, se han constatado al menos tres deficiencias importantes que podrían hacer quebrar la legitimidad político-democrática de las medidas de incentivación fiscal de dichos instrumentos: primero, la dificultad de su generalización a los grupos de renta menos favorecidos, probablemente aquéllos con mayores necesidades de complemento de rentas, que debido a su baja capacidad de ahorro tienen una participación muy por debajo de su peso poblacional en los planes de pensiones; segundo, el coste presupuestario significativo de los mismos, especialmente en

¹⁷² TAMBURI, G. y CHASSARD, Y.: *Fonds de Pension. Comment font les autres pays*, París, Economica, 2002, pp. 172-173.

estos momentos de fuertes restricciones de gasto; y, tercero, su más que incierto efecto sobre el ahorro¹⁷³.

En definitiva, se argüían razones de índole económica y financiera extraídas del Derecho comparado para justificar la protección y promoción de estas instituciones, siendo el régimen tributario un elemento nuclear a considerar a la hora de favorecer el acceso de los potenciales partícipes y promotores a esta figura. Precisamente, la plasmación de estos incentivos fiscales en la normativa reguladora de los planes y fondos de pensiones no se hizo esperar, y desde la aprobación de la Ley 8/1987 se han convertido en uno de los elementos esenciales del protagonismo adquirido por estos instrumentos.

Sin embargo, en la actualidad, y en base al *nuevo principio de neutralidad en la tributación del ahorro* que propugna la Ley 35/2006, todos los instrumentos de previsión social que cumplan con las características exigidas en la citada norma van a poder gozar de similares ventajas fiscales¹⁷⁴. La nueva reforma, por tanto, ha desdibujado por completo el protagonismo de los planes en este punto. Incluso, figuras como los planes de previsión social empresarial se equiparan en este ámbito a los planes, los cuales van a poder instrumentar, junto a los seguros colectivos de vida, los compromisos por pensiones asumidos por las empresas. Se trata, por lo demás, de una operación de seguro convencional, lo que ocurre es que dicho instrumento cuenta con un tratamiento fiscal ventajoso al actuar como mecanismo complementario de previsión de base profesional.

En definitiva, el modelo de desarrollo de la previsión social complementaria en la actualidad ha optado, al menos en su tratamiento fiscal, porque *los planes y fondos de pensiones dejen de ser la pieza central de todo el sistema*. Se prefiere construir un modelo más pluralista y heterogéneo capaz de atender diferentes

¹⁷³ MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R. *et alri*, «Evaluación del tercer pilar del sistema de pensiones: determinantes de las aportaciones voluntarias y sus efectos sobre el ahorro de las familias», Madrid, Proyecto de Investigación-MTIN, 2010, p. 102.

¹⁷⁴ *Vid.*, RONCAÑO MARTÍN, M. A^a; MOCHÓN LÓPEZ, L. y ALMAGRO MARTÍN, C., *La fiscalidad de los sistemas de ahorro-previsión*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008.

necesidades con objeto de que se haga realidad la vieja aspiración de generalizar a toda costa la previsión social privada. El problema es que ello se hace desconociendo un aspecto de indudable trascendencia, como es el hecho de poner al mismo nivel instrumentos con características notablemente distintas. En el caso de los planes de previsión social empresarial, esta nueva fórmula va a disfrutar de los mismos incentivos fiscales que los planes de pensiones de empleo, sin atribuir la titularidad patrimonial a los trabajadores y, como consecuencia de ello, pese a que sí reconoce derechos económicos a los mismos, no prevé fórmulas de participación y control equiparables a las que conocemos a través de las comisiones de control de los planes de pensiones.

A nuestro juicio, no cabe estar de acuerdo con esta nueva orientación legislativa, dado que los planes y fondos de pensiones ofrecen una serie de *ventajas indudables* en la tarea de actuar como mecanismos complementarios de protección del sistema público, especialmente en la tarea de instrumentar los compromisos por pensiones asumidos por el empresario con sus trabajadores. Por ello, el legislador debería potenciarlos con carácter preferente a otro tipo de mecanismos, como los seguros. Esto supondría una reducción del gasto público fiscal, que podría reconducirse hacia el sistema público de pensiones en un momento donde la Seguridad Social necesita de mayores ingresos.

Así, entre otros, se pueden citar *tres aspectos a favor de la preeminencia de los planes de pensiones* respecto de otros instrumentos de previsión como, por ejemplo, los seguros. El primero está relacionado *con la titularidad de los recursos patrimoniales destinados a los fines de previsión*. Y es que en los planes de pensiones dicha titularidad corresponde a los empleados partícipes y beneficiarios (art. 8.4 TRLPFP), reconociéndose a los primeros derechos consolidados, fruto de sus aportaciones, directas o imputadas, y del régimen financiero-actuarial aplicado en el plan, pudiendo ser objeto de movilización a otro plan o hacerse efectivos en determinadas condiciones. Sin embargo, en el caso de los contratos de seguro es la entidad aseguradora la que ostenta la

titularidad y la libre disposición sobre los bienes y derechos en que se materialice la inversión de las provisiones técnicas (art. 51.1 ROSSP) y únicamente si las primas se imputan fiscalmente al trabajador, éste dispone de la titularidad de ciertos derechos económicos.

Otro de los elementos a destacar de un plan de pensiones es *la garantía de participación de los trabajadores en su sistema institucional*, en concreto, en la estructura de gestión y control de toda la dinámica de funcionamiento del acuerdo de previsión instituido. Al contrario, en el seguro colectivo de vida no existe tal derecho de participación, sustituyéndose el mismo por un régimen general informativo (art. 106 ROSSP) y otro específicamente previsto para el caso de que el seguro actúe como instrumento de exteriorización (art. 34 RICP). A lo sumo tan sólo existe un control colectivo “externo” a través de las estructuras representativas indiferenciadas de los trabajadores.

Finalmente, la elección de un plan de pensiones puede venir motivada por el *reforzado sistema de protección de los intereses de los trabajadores* que este mecanismo ofrece. Así, la legislación ordenadora de los planes de pensiones introduce en el marco regulador de los compromisos por pensiones una serie de garantías jurídicas específicas en favor de los derechos adquiridos de los partícipes y beneficiarios; medidas tendentes a dotar de mayor seguridad a las instituciones de previsión encargadas de la ordenación de los regímenes profesionales complementarios. Así, la aplicación del principio de irrevocabilidad de aportaciones [art. 5.1.c) TRLPFP] y el reconocimiento de derechos consolidados [art. 5.1.d) TRLPFP], así como su indisponibilidad como regla general (art. 8.8 TRLPFP) permite garantizar adecuadamente la continuidad de la protección durante toda la vida laboral del sujeto, con independencia de las vicisitudes que pudieran concurrir durante la misma, especialmente en supuestos de transmisión de empresas, de cambio de empresa por parte del trabajador o, en general, de extinción de la relación laboral. No sucede lo mismo en el caso de optar por el contrato de seguro, donde no queda bien establecida la conservación

de los derechos de pensión y la continuidad del sistema previsor, ya que ello dependerá de lo establecido en la fuente formal de creación de los compromisos por pensiones. En concreto, la disp. adic. 1ª TRLFPF remite a los términos del acuerdo de previsión para determinar las condiciones en que los trabajadores van a poder disponer de derechos económicos.

4. LOS PLANES Y FONDOS DE PENSIONES: CONFIGURACIÓN Y FUNCIONES

Los planes y fondos de pensiones tienen por finalidad organizar la inversión de unos recursos patrimoniales con el objetivo de garantizar la percepción de las prestaciones económicas comprometidas. Son instrumentos de previsión que tienen como objetivo ofrecer una protección social adicional, dirigida a todos aquellos que, por razones económicas, pueden y desean alcanzar una pensión mayor de la que les correspondería con el sistema público y obligatorio. En este sentido, se trataría, como ya se ha dicho, de un nivel de protección social voluntario, libre, complementario o no, pero nunca sustitutivo del régimen público de Seguridad Social.

Es una institución que se caracteriza por la existencia de dos áreas materiales claramente diferenciadas: la del acuerdo contractual por el que se definen los compromisos por pensiones a satisfacer –representada por el plan de pensiones- y la del instrumento de inversión de las contribuciones fijadas en el plan -referido al fondo de pensiones-. El objeto del plan no es otro que ser un instrumento pensado para concretar los derechos y obligaciones de los sujetos –promotores, partícipes y beneficiarios- que participan en esta modalidad de protección. A él corresponde, en definitiva, definir las posiciones subjetivas de los implicados en el mismo, establecer las prestaciones a dispensar en el seno de cada plan a los sujetos beneficiarios y concretar las obligaciones asumidas por cada uno de los sujetos implicados. Por su parte, el fondo es el encargado de recibir las aportaciones y contribuciones dispuestas por el plan al objeto de proceder a su conservación, así

como a su inversión en el mercado de capitales. Ambos cumplen cometidos distintos, pero ambos resultan necesarios para que se de el programa de previsión colectivo representado por esta modalidad de protección social voluntaria.

De lo anterior se deduce con bastante claridad el doble papel que cumplen los planes y fondos de pensiones: uno, de carácter económico y, otro, de índole social. Con el primero de estos fines, se pretende dinamizar y fortalecer el sistema financiero español. Con el segundo, se atendería una necesidad social –jubilación, fundamentalmente- a través del otorgamiento de prestaciones de diverso tipo. De esta forma, no sólo atienden el interés prioritario de facilitar el bienestar futuro de la población retirada, sino que también su implantación tiene importantes repercusiones en el ámbito financiero.

Los rasgos de los planes y fondos de pensiones se pueden esquematizar de la siguiente manera. Son, en primer lugar, instituciones de previsión social, en la medida en que tiene como finalidad la realización de una operación de provisión, de ahorro en el sentido técnico, para hacer frente a situaciones que se pueden dar en el futuro. De otro lado, son instituciones protectoras cuyo origen, tanto como la extensión de la acción tutelar que dispensan, descansa en la autonomía de la voluntad, dado que representan uno de los mecanismos que se le ofrece al ciudadano para hacer efectivo su derecho subjetivo de complementación o suplementación de las prestaciones o asistencia públicas. Tienen, además, naturaleza privada, ya que las prestaciones comprometidas en el plan no serán, en ningún caso, sustitutivas de las preceptivas en el régimen correspondiente de la Seguridad Social, teniendo, en consecuencia, carácter privado. Y, finalmente, se trata de un instrumento de protección que no puede tener carácter sustitutivo del sistema público de protección y que, por tanto, el espacio que puede ocupar en el modelo legal de protección social será complementario o no de la Seguridad Social.

Junto a estas características básicas, cabe señalar otras que se desprenden del régimen jurídico aplicable a estas instituciones. Así, el sometimiento a unos principios informadores esenciales –no discriminación, integración obligatoria,

irrevocabilidad de las aportaciones, atribución de derechos y capitalización como único sistema financiero actuarial admisible-, la limitación de carácter anual de aportaciones a realizar al plan, la regla general de la iliquidez de los derechos económicos consolidados de los partícipes, la existencia obligatoria de una comisión de control encargada de la supervisión del plan, la titularidad de los recursos patrimoniales afectos al plan por parte de los partícipes, la delimitación cerrada de la lista de contingencias pensionables por el plan y, por último, un régimen de control e intervención administrativa que tiene como objetivo asegurar un adecuado desenvolvimiento del plan y evitar situaciones de insolvencia que pudieran amenazar el cobro efectivo de sus prestaciones.

Respecto a la indisponibilidad de los derechos consolidados de los partícipes, conviene matizar que el art. 8.8 TRLFPF establece dos excepciones a dicho principio: en concreto, en los supuestos de desempleo de larga duración o de enfermedad grave, los cuales deberán contemplarse expresamente en las especificaciones del plan (art. 9.1 RFPF). Sobre este particular, y en virtud de la reforma operada por el *RD 1299/2009, de 31 de julio*, se suprime la exigencia del plazo de 12 meses continuados en situación legal de desempleo, con el fin de que los partícipes que se encuentren en dicha situación y vean mermada sensiblemente su renta disponible, puedan acceder de modo inmediato al ahorro acumulado en el plan para atender sus necesidades económicas, una vez agotadas las prestaciones por desempleo contributivas o en caso de no tener derecho a dichas prestaciones. Se da un tratamiento similar a los trabajadores autónomos que habiendo abandonado su actividad figuren como demandantes de empleo.

Por lo demás, los planes de pensiones se clasifican en función de dos criterios: uno, de carácter subjetivo y, otro, de carácter objetivo. Del primero, en el que lo determinante a efectos de esta clasificación serán los sujetos constituyentes, se deducirán tres tipos de planes, en concreto, del sistema de empleo, del sistema asociado y del sistema individual. En el caso de los planes del *sistema de empleo*, hay que señalar que estamos ante un mecanismo de previsión en el que su

promotor es cualquier entidad, corporación, sociedad o empresa y cuyos partícipes son sus empleados. Inicialmente pensados para ser implantados en el marco estrictamente empresarial, los planes de pensiones del sistema de empleo van a poder superar esos límites y promocionarse desde otras instancias de carácter supraempresarial. Su promoción, por tanto, podrá enmarcarse en el campo concreto de una empresa de naturaleza jurídica privada; en el de los organismos, empresas y entidades de naturaleza pública; en el de los grupos de sociedades; en el de las pequeñas y medianas empresas, ya sea de forma individual o agrupada bajo un único plan de pensiones de carácter colectivo, etc. Del mismo modo, la articulación de los planes puede tener carácter sectorial fruto de acuerdos adoptados en el seno de la negociación colectiva.

Por su parte, los planes de pensiones del *sistema asociado* se caracterizan por el hecho de que el promotor de los mismos es una asociación o sindicato, siendo los partícipes los asociados, miembros o afiliados. Estos planes se aproximan, por su carácter colectivo, a los de la modalidad del sistema de empleo. De un lado, porque su ámbito subjetivo se caracteriza por estar limitado a personas que pertenezcan a un colectivo determinado. Asimismo, en la puesta en marcha de ambos tipos de planes existe una instrumentación previa en la que los potenciales partícipes intervienen en la conformación del sistema de previsión. Por último, en las dos modalidades resulta preceptiva una estructura de supervisión participada por los interesados.

De otro lado, los planes de pensiones del *sistema individual* son aquellos en los que el promotor es una entidad financiera y los partícipes personas físicas con carácter indiferenciado. En este tipo de planes resulta evidente su dimensión individualizadora, concretándose en aspectos tan importantes como la promoción del plan, en la que será la decisión individual de una entidad financiera la que pondrá en marcha el mecanismo de previsión y la ofrecerá a cualesquiera personas físicas que deseen contratar el mismo, o en el margen de actuación individual con que contarán los partícipes del plan a la hora de decidir sobre determinados

elementos del mismo, en concreto, los referidos a la cuantía, periodicidad y modificación de sus aportaciones. Además, se trata de planes en los que resulta muy visible el componente financiero que los caracteriza. Siendo éste un elemento que se haya presente también en el resto de planes, lo cierto es que se encuentra más acusado en los del sistema individual. Por un lado, por cuanto su compulsivo funcionamiento a través de contribuciones definidas y la prohibición de garantizar un interés mínimo convierte a este plan en un mero instrumento de capitalización financiera, estando ausentes, por tanto, elementos actuariales de cualquier tipo. Por otro lado, por cuanto se trata de un instrumento de previsión que se oferta junto con otros productos por las entidades financieras, lo que le dota de unas especiales características, especialmente como vehículo de desarrollo de otras posibles operaciones inversoras y de otro tipo.

En los últimos años, el mayor crecimiento absoluto corresponde a los planes de empleo. El incremento relativo mayor corresponde a los planes individuales, posiblemente debido a la aparición en número significativo de planes que incorporan una garantía adicional externa y ajena al propio plan de pensiones.

De otro lado, como ya se dijo, los planes de pensiones se clasifican igualmente atendiendo a un criterio objetivo, esto es, teniendo en cuenta las obligaciones de prestación comprometidas. Así, podemos encontrar planes en los que se define la cuantía de la prestación que corresponde percibir a los sujetos beneficiarios (de prestación definida), planes en los que se especifica únicamente la cuantía de las contribuciones a realizar (de aportación definida); o bien planes en los que simultáneamente se establece la cuantía de la aportación y la cuantía de la prestación (mixtos). En este caso, la mayoría de los planes existentes en nuestro país corresponden al régimen de aportación definida. En el marco de la UE, casi sesenta millones de europeos participan en sistemas de este tipo. La proliferación en la práctica de éstos pone de manifiesto como los planes y fondos de pensiones responden más a la lógica financiera antes apuntada que a la social, como técnicas previsoras, dado que en el caso de los planes de aportación definida los

compromisos futuros no están determinados, al no contemplarse ninguna hipótesis, ni de tipo financiero, ni demográfico, ya que no se garantizan las prestaciones asumidas. El promotor, además, no asume el riesgo financiero con lo que los riesgos de la inversión y la inflación se trasladan a los partícipes.

5. SEGURIDAD SOCIAL Y PLANES DE PENSIONES

Como ya se dijo, los planes y fondos de pensiones se sitúan al margen del sistema público y obligatorio de Seguridad Social, dentro de lo que se viene denominando como protección social complementaria o voluntaria. Esta integración de los planes en un determinado ámbito de la protección social junto al sistema público ocasiona no pocos puntos de fricción entre ambas formas de aseguramiento. Al legislador corresponde eliminarlos, de modo que queden claramente delimitados los espacios de intervención de cada técnica. En la actualidad, y tras más de veinte años de regulación en materia de planes y fondos de pensiones, conviene dar repaso a los aspectos más sobresalientes de tan delicada relación.

El primer elemento a destacar tiene que ver con el modelo de financiación de los planes y fondos de pensiones, esto es, el sistema de capitalización, frente al sistema de reparto, propio de la Seguridad Social. El protagonismo, en la actualidad, de la capitalización como método de financiación deriva del rumbo que ha adquirido gran parte de las reformas emprendidas por los Estados en sus sistemas de pensiones. El grueso de las medidas adoptadas por los gobiernos hasta hace poco, tendentes todas ellas a corregir las deficiencias financieras de la Seguridad Social, no cuestionaban el modelo de protección social, ni mucho menos el método de reparto que regulaba su funcionamiento. Sin embargo, el acoso a este sistema de financiación resulta hoy bastante evidente en función de las decisiones adoptadas por distintos países en el continente europeo. Se apuesta, en este sentido, por hacer de la capitalización la fórmula idónea para atajar la

crisis de los sistemas de protección social favoreciendo el repliegue progresivo, total o parcial, del reparto público.

De esta manera, se aceptaría como inevitable la adopción de medidas que promuevan la introducción de regímenes capitalizados de ahorro de distinta intensidad, ya voluntarios u obligatorios, en combinación con el sistema de reparto, como forma de atenuar los efectos derivados del envejecimiento de la población. Estas medidas se podrían resumir en dos tendencias reformadoras: la estrictamente complementaria y externa al pilar profesional, fuertemente incentivada fiscalmente y de naturaleza voluntaria y aquella otra de carácter mixto en la que se distinguirían dos componentes dentro del sistema público contributivo y obligatorio, uno de reparto y otro capitalizado.

Por lo que respecta a nuestro país, el modelo legal de implantación de los planes y fondos de pensiones se ha configurado de tal forma que ha situado a las pensiones capitalizadas al margen del sistema público, obligatorio y contributivo de Seguridad social. De esta forma, al quedar fuera de los niveles públicos de reparto de carácter asistencial y profesional del modelo de protección social, la función a desempeñar por las pensiones que funcionan bajo el sistema de capitalización es la de actuar como un nivel complementario (o independiente) y externo del sistema público de protección. Por tanto, se elimina cualquier posibilidad de introducir en el interior del sistema de Seguridad Social de reparto fórmulas de capitalización.

El segundo aspecto a tener en cuenta de la relación entre planes de pensiones y Seguridad Social tiene que ver con el papel al que quedan relegados aquéllos, que no es otro que el de servir de complemento (o suplemento) de las pensiones públicas. Sobre este punto conviene hacer las siguientes reflexiones. En primer lugar, los desarrollos legislativos han intensificado cada vez con mayor fuerza dicha función, propiciando una relación más estrecha entre el sistema público de protección y los planes de pensiones. Un ejemplo claro es el constituido por la regulación dispensada a las contingencias pensionables por el plan, las cuales en la actualidad son objeto de remisión a la normativa de la Seguridad Social. Ello

demuestra el esfuerzo por acercar cada día más ambas técnicas de previsión con la finalidad de conseguir una cierta imbricación necesaria en el ámbito de la protección social. De hecho, este cambio de orientación en la acción protectora proporcionada por los planes de pensiones puede tener efectos positivos muy valiosos en lo que al desarrollo de éstos se refiere, por cuanto, de un lado, se percibe con mayor claridad la conexión entre los instrumentos privados de protección y los públicos, lo que puede contribuir a reforzar la confianza en aquéllos; y, de otro, que los acuerdos de protección complementaria se sustenten en la clara intención y voluntad de obtener una prestación complementaria respecto de las dispensadas por el sistema público.

Por otro lado, dicha función complementaria de los planes respecto del sistema público de protección remite a los *colectivos que pueden verse afectados* por la misma. En la actualidad, y según datos de Inverco, el número neto de partícipes al cierre del ejercicio 2009 se estima en ocho millones. Ello supone que más del 40 por 100 de la población ocupada tiene ya constituido un plan de pensiones. Como se sabe, entre los partícipes se encuentran muchos individuos que son a la vez afiliados a la Seguridad Social, pero también hay personas inactivas desde el punto de vista laboral. Entre los trabajadores, por lo general, se viene aceptando que son los de mayores ingresos (los encuadrados en los grupos de cotización 1 y 2 y los funcionarios del grupo A y algunos del B) quienes, individualmente o mediante un plan de empleo o asociado, suscriben planes de pensiones ya que los trabajadores de mayores ingresos tienen un tope a los salarios por los que pueden cotizar al que le corresponde un tope a la pensión que pueden recibir; de ahí que las pensiones representan porcentajes decrecientes de los salarios superiores al tope de cotización a medida que éstos crecen. En consecuencia, los trabajadores afectados por este fenómeno buscan las pensiones complementarias como una manera de completar su pensión pública para alcanzar una mayor tasa de reposición; por el contrario, los trabajadores cuyos salarios son inferiores a la base máxima de cotización tienen una tasa de reposición (pensión/salario) que es el 100 por cien de la base reguladora, por lo que la

necesidad de completar la pensión pública no es evidente cuando se trata de no ver reducido el nivel de ingresos tras la jubilación¹⁷⁵. Este aspecto, sin embargo, no resulta tan claro a tenor de los datos que ofrece el documento *Ahorro Financiero de las Familias. Informe 2009 y Perspectivas 2010* de Inverco y extraídos de la última Memoria publicada en 2007 por la Administración Tributaria, con datos referidos al ejercicio 2006, ya que según consta en dicha memoria el 75 por 100 de los aportantes a planes de pensiones declararon unos ingresos inferiores a 39.000 euros, y el 90 por 100 declararon unos ingresos inferiores a 60.000 euros, lo que permitiría pensar en una cobertura de los planes mucho más amplia y heterogénea, no solamente vinculada a determinadas capas de la población con niveles altos o medio-altos de renta.

Por último, la proliferación de los planes de pensiones en el ámbito de la protección social, junto con el sistema de Seguridad Social, se presenta en un contexto claramente dominado por los *esfuerzos privatizadores* de todo signo. Una de las líneas de tendencia del modelo de protección social español es la cada vez mayor presencia de la iniciativa privada. Así, el encarecimiento de las pensiones contributivas a través de la instauración de medidas restrictivas en el nivel profesional exige de un reforzamiento de la asistencialidad, pero al mismo tiempo un apoyo institucional decidido en pro del desarrollo de los niveles complementarios, internos y externos al sistema de Seguridad Social. De este modo, las técnicas asistenciales, en sus diferentes formas de manifestarse, adquieren un protagonismo esencial como consecuencia de la erosión que sufre el principio de suficiencia de las prestaciones contributivas. Al disminuirse la calidad y, sobre todo, la cantidad de la protección social pública del nivel profesional, se abren espacios de intervención para la ayuda pública de mínimos. Se produce, por tanto, una evolución del sistema hacia un modelo de Seguridad Social más asistencialista, lo que permite, al mismo tiempo, una mayor presencia

¹⁷⁵ Vid., HERCE, J. A.: «La privatización de las pensiones en España», *Foro de la Seguridad Social*, junio, 2001.

de la iniciativa privada que se encargará de atender las demandas de sectores de rentas medias-altas que han visto congeladas sus prestaciones contributivas. Esta liberación de espacios funcionales propios del esquema contributivo de Seguridad Social hacia la previsión privada valoriza el papel del mercado en el cuadro protector general, lo que supone, a la postre, sustituir el principio de solidaridad por la ética individualista.

Se trata, por tanto, de un nuevo reparto de las responsabilidades a asumir por el individuo y el Estado en el modelo global de protección social. Caben, en este sentido, múltiples opciones en la forma de atribuir los espacios de intervención del individuo y de los poderes públicos: desde una apología de la responsabilidad individual, claramente descartable, hasta la instauración de posibilidades intermedias que conjuguen adecuadamente las dos responsabilidades. Cabe pensar, en este sentido, que el papel a jugar por los planes de pensiones, expresión nítida de la ética individualista, debe aceptarse hoy como perfectamente válida por su capacidad para realzar ese carácter más pro-activo que debe reconocerse en el Estado social. Por tanto, con los planes de pensiones, como instrumentos complementarios de las pensiones públicas, se apuesta por una solución intermedia que armoniza adecuadamente la lógica individual y la colectiva del estatismo. Ahora bien, ese impulso dado a la responsabilidad individual a través de la implantación de la figura de los planes de pensiones no debe hacernos perder de vista la necesaria intervención del Estado como garante del bienestar, en el sentido de que éste es una responsabilidad colectiva.

No cabe ninguna duda que en la actualidad cobra mayor fuerza la idea de la interrelación entre el sistema público y obligatorio de protección y los mecanismos privados (entre ellos los planes), trasladándose este aspecto a la propia configuración del modelo de protección social global. Ello comporta la transformación de los sistemas de pensiones en sistemas mixtos con una clara influencia entre los dos mecanismos, públicos y privados. Se impone, por tanto, en el diseño global del sistema de previsión una referencia conjunta a la

protección social pública y a la protección social privada, como modo de aunar las dos finalidades prioritarias en el Estado del bienestar, a saber, la perpetuación de un nivel público en régimen de reparto y la conformación de un nivel privado en régimen de capitalización. De este modo, la reformulación de los sistemas de pensiones debe atribuir a los instrumentos de previsión voluntaria de carácter privado un papel más integrativo en el cuadro protector global.

Por tanto, se asiste hoy al *diseño de un sistema de protección social mixto*, público y privado, de carácter integrador en el que los planes y fondos de pensiones, junto el resto de los mecanismos de previsión voluntarios, están llamados a jugar un papel fundamental. Ahora bien, el problema con el que se encuentra el legislador es la diversidad de opciones con las que cuenta a la hora de combinar el elemento público y privado de protección. Lejos quedan ya las propuestas maximalistas de reforma del sistema de financiación de las pensiones, especialmente las enunciadas en el famoso documento del Banco Mundial *Envejecimiento sin crisis: Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento* (1994), de modo que el proceso de reforma social podría adoptar diferentes enfoques en función de la realidad de cada país, pero, en definitiva, todas las estrategias pasarían por la cooperación entre el sector público y privado en la tarea de garantizar que las personas estén aseguradas públicamente frente a los riesgos previsibles y, al mismo tiempo, hagan también provisión privada para su jubilación.

Aceptada la necesidad de la interrelación entre ambos sistemas, público y privado, se podrían apuntar dos tendencias reformadoras: la estrictamente complementaria y externa al pilar profesional, fuertemente incentivada fiscalmente y de naturaleza voluntaria y aquella otra de carácter mixto en la que se distinguirían dos componentes dentro del sistema público contributivo y obligatorio, uno de reparto y otro capitalizado. Sin duda alguna, resultan loables los planteamientos de reconstrucción de los sistemas estatales de pensiones como fórmula de redistribución del riesgo a través de la incorporación de un pilar de

carácter mixto, donde un porcentaje de las aportaciones se destine a un fondo capitalizado. En favor de esta tesis se ofrecen argumentos nada desdeñables, desde la incorporación de mayores dosis de garantía al sistema al combinar dentro de un mismo pilar los dos instrumentos financieros, a la unidad de actuación que caracterizaría al mismo dado que las políticas de empleo irían vinculadas a la extensión de la cobertura del sistema de pensiones. Al mismo tiempo, se produciría una redefinición ideológica del papel del Estado y se posibilitarían nuevos canales de participación de los ciudadanos tanto en forma individual como colectiva.

Pero, al lado de estas razones en favor de una mayor presencia de la capitalización, conviven importantes riesgos en las propuestas reformadoras. En lo que respecta a los países Latinoamericanos, se han puesto de manifiesto importantes deficiencias, que van desde un efecto redistributivo claramente regresivo, a un descenso de las tasas de cobertura. Además, la combinación reparto/capitalización que propugnan las reformas europeas supone la incorporación al sistema público de carácter colectivo y redistributivo de una lógica netamente individualista al valorar el esfuerzo de cotización con las prestaciones, de modo que convivirían en el interior del sistema de protección profesional y contributivo principios y valores distintos según cada método de financiación. Precisamente, al institucionalizarse el individualismo en el marco general de las pensiones obligatorias e internas al sistema debería tenerse en cuenta de qué modo se van a hacer compatibles la equidad social, propia del método de reparto, con la equidad individual de las fórmulas de capitalización. La defensa exacerbada de la combinación reparto/capitalización en el pilar profesional en base al argumento de la dispersión del riesgo no debería hacernos olvidar que se trata de un aspecto mucho más complejo de lo que parece, ya que las pensiones privadas capitalizadas no siempre logran el objetivo de la diversificación del riesgo e, incluso, suelen introducir riesgos adicionales.

Desde luego, como ha llamado la atención el Comité Económico y Social Europeo, la introducción de los planes de pensiones de capitalización obligatorios

llevada a cabo en algunos Estados miembros a finales de los años noventa fue considerada la manera de evitar riesgos para las pensiones –por ejemplo, los relativos a la adecuación y la sostenibilidad– derivados del envejecimiento de la población. En su *Dictamen sobre el tema “Libro Verde - En pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros”* [COM (2010) 365 final], el CESE subraya como ~~la~~ crisis financiera y sus consecuencias demuestran que los planes de pensiones de capitalización obligatorios están expuestos a riesgos financieros específicos”, de modo que todos los sistemas de pensiones, con independencia de su método de financiación, pueden sufrir las consecuencias, aunque de formas distintas, de las crisis económicas y el envejecimiento demográfico, por lo que lo relevante a estos efectos es una adecuada gestión y supervisión de dichos sistemas y de la política económica para reducir considerablemente los riesgos que amenazan su sostenibilidad.

Por todo ello, a nuestro juicio, debe seguirse apostando porque los planes y fondos de pensiones sean un *régimen voluntario y complementario* del sistema público y obligatorio de protección. Debe descartarse, por tanto, un modelo de protección social dividido en dos grandes bloques, organizado uno de ellos como público y otro como privado, ambos igualmente obligatorios, basado el primero en la solidaridad intergeneracional y soportado el segundo en el ahorro individual capitalizado.

6. LOS PLANES DE PENSIONES DEL SISTEMA DE EMPLEO: ASPECTOS GENERALES

6.1. Importancia de los planes de pensiones del sistema de empleo

Los planes de pensiones del sistema de empleo están ganando cierto protagonismo frente al resto de modalidades de planes. Varios factores están contribuyendo a que eso sea así, con el apoyo decisivo y fundamental del legislador. El primero de ellos está relacionado con el *proceso de exteriorización* de los compromisos por pensiones asumidos por las empresas. Dicho proceso

representa un paso hacia delante en el relanzamiento de los planes del sistema de empleo al imponer como obligatoria la externalización de las obligaciones de previsión soportadas por el empresario y gestionadas con fondos internos. Pero además, supone, como se dijo, el intento de reconducción de los actuales sistemas complementarios de pensiones al régimen de los fondos de pensiones. Es decir, la transformación de las figuras de las mejoras voluntarias de la acción protectora de la Seguridad Social en prestaciones de carácter privado.

El segundo de estos factores está constituido por la apertura de *mayores espacios de intervención a la negociación colectiva* reflejados en la ordenación normativa de los planes del sistema de empleo. Este mayor protagonismo de la autonomía colectiva se ha convertido en uno de los aspectos que debe incidir en el desarrollo de los regímenes de protección social complementaria. Se ha pasado de una tímida o casi inexistente alusión a la autonomía colectiva en materia de previsión social privada a una etapa de claro refuerzo de su función como instrumento idóneo de implantación de los regímenes profesionales, especialmente en lo que se refiere a los planes de carácter sectorial o de ámbito supra empresarial.

El tercero de los factores debe conectarse con la *generalización de la protección social complementaria en el sector público* a partir de la superación de los obstáculos que impedían aquélla, a saber, con la consideración de pensión pública de las prestaciones complementarias, con la consecuente sujeción a las reglas de concurrencia y al tope de máximo de pensiones y, por otro, con la prohibición de destinar recursos públicos a su financiación. La eliminación de estas dos limitaciones ha supuesto una clara apuesta del legislador por fomentar el desarrollo y la implantación de la previsión social voluntaria, especialmente de los planes del sistema de empleo en el marco del sector público.

Por último, se puede señalar el cuarto condicionante respecto al papel nuclear que los planes del sistema de empleo pueden jugar en el ámbito de las pensiones privadas. Se refiere al *mayor distanciamiento jurídico que en la actualidad existe*

entre las distintas modalidades de planes. Como se recordará, se ha producido un avance en favor de una regulación jurídica singularizada capaz de atender las peculiaridades de cada tipo de plan, y en el caso específico de los del sistema de empleo con la idea de posibilitar una mayor conexión con su ámbito de actuación de referencia, esto es, las relaciones de trabajo. Con ello se ha pretendido eliminar las disfunciones que un tratamiento conjunto y unificador de todas las modalidades de planes presentaba. Esta mejora debe interpretarse también en el sentido de pretender con ello relanzar de forma separada cada uno de los planes, especialmente los del sistema de empleo, que han sido en cierto modo los más necesitados de este tratamiento diferenciador.

Por lo demás, se pueden registrar al menos otros tres elementos que están incidiendo de igual modo en la potenciación de los planes del sistema de empleo: de un lado, el protagonismo que estos instrumentos de previsión empresarial ya tenían en el *marco europeo*, pero ahora con una clara reorientación de estos instrumentos hacia las fórmulas de capitalización individual, en paralelo con el mayor intervencionismo de las autoridades comunitarias en el proceso de armonización gradual de las pensiones privadas de base empresarial; de otro, la opción legal claramente manifestada en los últimos tiempos por dar preferencia al desarrollo de la previsión social complementaria en el marco empresarial, con una clara apuesta por la sustitución de las formas primitivas de instrumentación de los complementos de pensiones por los planes; y, por último, el propio contexto de flexibilización de las relaciones laborales y potenciación de la autonomía colectiva e individual en el contexto empresarial.

Con respecto al primero de los aspectos apuntados, cabe decir que el relanzamiento de los planes de pensiones del sistema de empleo debe relacionarse con el proceso de transformación que los Estados europeos están experimentando en relación a la financiación del brazo contributivo de sus sistemas públicos tradicionales basados en un sistema financiero de reparto. Así, algunos países, entre ellos Suecia, han optado por la incorporación de un segmento de

capitalización obligatoria y de gestión privada dentro del pilar profesional. Con tal medida se trataría de incorporar un mecanismo de equilibrio o de redistribución del riesgo ante las dificultades planteadas por el envejecimiento de la población y la reducción de los niveles de sustitución. Ello conduce a que en el marco de las pensiones contributivas del sistema convivan dos mecanismos de aseguramiento alternativos. Pero en lo que aquí interesa, ello supone que los destinatarios de esta medida sea el conjunto de la población activa, lo que nos remite necesariamente al ámbito de actuación de los regímenes complementarios profesionales o colectivos (planes del sistema de empleo) y a su consiguiente expansión. Por tanto, algunas de las orientaciones reformadoras en los sistemas nacionales europeos pasa por desplazar cierto volumen de gasto social hacia el modelo de capitalización, con carácter voluntario o de forma obligatoria, haciendo que el segundo pilar de la protección social tenga un carácter mixto, público y privado. En esta configuración, adquieren un papel destacado las formas de previsión social de la vejez de base profesional o empresarial como complemento de carácter privado de las pensiones públicas. Pero, es más, como ya se comentó con anterioridad, esta generalización de la previsión social complementaria vía regímenes profesionales de carácter privado y de base empresarial cuenta con el *aliento promocional de las instituciones comunitarias*, que cada vez con mayor insistencia están haciendo visibles un conjunto de iniciativas tendentes a favorecer una adecuada coordinación en el ámbito de las pensiones complementarias. Un ejemplo de ello es la última de las medidas adoptadas en la UE: el *Libro Verde en pos de unos sistemas de pensiones adecuados, sostenibles y seguros* [COM (2010) 365 final]. En suma, las tendencias reformistas en el marco europeo, promocionadas en gran medida desde los estamentos comunitarios, pasan por apoyar con especial denuedo las fórmulas de capitalización individual. Y aún cuando la plasmación en la práctica de éstas difiera de un país a otro, lo cierto es que existe una tendencia a su materialización en el segundo pilar –colectivo o profesional- de los sistemas de protección social y a que las mismas se concierten a nivel empresarial o sectorial.

Finalmente, debe dejarse anotado, como elemento coadyuvante de la relevancia que en el futuro pueden adquirir los planes del sistema de empleo en el marco de la previsión social voluntaria, el *contexto de flexibilización del sistema de relaciones laborales*. Dicha flexibilidad confiere a los planes de pensiones un campo de actuación notable a raíz del repliegue del modelo legal garantista en las relaciones laborales. En consecuencia, el mayor poder de autonormación colectiva en la era de la constitución flexible del trabajo juega a favor de este mayor protagonismo de los planes en dicho ámbito. Al mismo tiempo, el auge del mercado en las nuevas políticas sociales de previsión permite vislumbrar nuevas dimensiones de actuación de la negociación colectiva, entre ellas las de protección social complementaria. Y, precisamente, son los planes de este tipo, los de empleo, los que presentan una especial virtualidad para la experimentación y la innovación en aquel campo habida cuenta de su vinculación al mundo del trabajo y la gestión de los recursos humanos en el mundo de las relaciones de producción.

En atención a ello, y de fructificar esta vía de expansión de los sistemas de empleo, resulta evidente que el *papel de los planes individuales y asociados* quedaría relegado a un segundo plano ya que, con toda probabilidad, habría una menor proporción de individuos dispuestos a acudir al mercado financiero de previsión en su doble modalidad individual o asociada. Pero, en todo caso, y mientras se perfecciona el grado de cobertura de la previsión social empresarial, cabe pensar en un número importante de personas dispuestas a acceder, sobre todo, a un plan individual: por un lado, el sistema de empleo, y también el asociado, seguirán siendo insuficientes por sí solos para atender las necesidades de previsión de la totalidad de la población trabajadora, dado que siempre cabe pensar en empresas o colectivos, sobre todo de reducida dimensión, que no estén dispuestas a instar la creación de planes de empleo o de carácter asociado; por otro lado, cabe pensar, igualmente, en un porcentaje muy significativo de individuos dispuestos a contratar planes individuales, especialmente de aquéllos que quieran aprovecharse de la flexibilidad que caracteriza a este tipo de planes, al

objeto de poder modular el régimen de aportaciones de acuerdo a sus necesidades personales de previsión.

Hay que tener en cuenta que la modalidad de planes que en 2009 ha experimentado un mayor crecimiento porcentual respecto al ejercicio anterior ha sido la del sistema individual, con un crecimiento del 4,4 por 100, frente a los planes del sistema de empleo que decrecieron un 0,2 por 100, mientras que los planes asociados crecieron en un 0,4 por 100. Además, del total de 10,6 millones de partícipes existentes a 31.12.2009, el 79,2 por ciento corresponde a partícipes de planes individuales; un 20 por ciento a partícipes de planes de empleo y un 0,8 por ciento a partícipes de planes asociados.

No cabe, por tanto, desdeñar la importancia que tiene igualmente la previsión individual en conjunción con los planes de empleo, especialmente si se tiene en cuenta la evolución de la tasa de sustitución en España –el porcentaje que la pensión supone sobre el último salario en activo-. Al ser la cuantía de la pensión de jubilación proporcional al número total de años cotizados, dichas tasas brutas de sustitución varían en función del comportamiento de los salarios de cotización en los últimos años, del porcentaje aplicable en función del número total de años acreditados y de la edad media del pensionista. Hay por tanto cierto margen que permitiría no sólo la intervención de los planes del sistema de empleo como única alternativa de previsión social complementaria.

6.2. El papel de la negociación colectiva

Uno de los aspectos que han incidido en el desarrollo de los planes y fondos de pensiones lo encontramos en el soporte legal promocional que en los últimos años ha convertido a la *negociación colectiva* en la fuente esencial de los mismos. En efecto, de una tímida o casi inexistente alusión a la autonomía colectiva en materia de previsión social privada hemos pasado a una etapa de claro refuerzo de su función como instrumento idóneo de implantación de los planes. Su mayor

protagonismo hoy, sin embargo, contrasta con las primeras intervenciones legislativas en las que únicamente se aludía tangencialmente a la negociación colectiva.

Ya antes de la entrada en vigor de la LPFP (Ley 8/1987) la negociación colectiva intervenía en el ámbito de la protección social complementaria. Se admitía, desde la perspectiva legal, el que la previsión social de carácter complementario fuera objeto de contratación colectiva a través del cauce específico de las llamadas *mejoras voluntarias* (art. 39.1 TRLGSS). Esta posibilidad fue aprovechada por los agentes sociales, dando lugar a una extensión del campo social de intervención de la negociación colectiva, especialmente a través de las mejoras directas de prestaciones. Sin embargo, a esta potencialidad de la autonomía colectiva como instrumento de creación y de regulación de medidas de protección social complementaria fue indiferente, al principio, la normativa específica de los planes y fondos de pensiones, quedando el papel de la negociación colectiva muy oscurecido, o, cuando menos, excesivamente difuminado. Tras esta etapa, caracterizada por la ausencia de verdaderos apoyos legales en favor de un mayor protagonismo de la autonomía colectiva en el ámbito de la previsión social voluntaria de corte privatista, lo cierto es que se ha acabado por imponer en la experiencia jurídica y, después, en el mismo sistema legal, al convenio colectivo como fuente más adecuada y flexible para el encauzamiento y ordenación de los planes en la modalidad de empleo. A pesar de las insuficiencias que aún hoy la regulación legal presenta en la materia, se han dado pasos firmes para hacer de la negociación colectiva la fuente esencial de los planes de pensiones del sistema de empleo.

Por un lado, una de las primeras medidas de potenciación de la negociación colectiva y, por ende, de los planes del sistema de empleo ha sido *la posible incorporación directa de los empleados* como consecuencia de que así lo haya previsto el convenio colectivo que formaliza el plan, de manera que se entenderían adheridos al mismo automáticamente, salvo que en el plazo que se recoja en el

reglamento correspondiente declaren por escrito a la comisión promotora o de control del plan que desean no ser incorporados a aquél. De este modo, se produce un reconocimiento de la negociación colectiva como instrumento de afectación general, de manera que el principio de autonomía colectiva no se ve impedido por el reconocimiento de la afiliación individual del trabajador, simplificándose enormemente la adquisición de la condición de partícipe. En todo caso, el legislador mantiene intacto el derecho de adhesión individual en consonancia con el carácter voluntario y privado de los planes de pensiones, por lo que será facultativo del plan establecer algún tipo de procedimiento de afiliación al mismo. Pese a esto último, este reconocimiento de la integración automática y directa de los potenciales partícipes a través de un convenio colectivo permitirá potenciar la negociación colectiva en la implantación de los planes del sistema de empleo y, al mismo tiempo, tener en cuenta el interés colectivo de previsión que subyace en todo sistema de pensiones.

Junto a la anterior medida, se dio otro impulso a la autonomía colectiva negocial a través de la instauración de *los planes de promoción conjunta*. Incorporados inicialmente a la Ley 8/1987 por la Ley 30/1995, esta medida supuso una apuesta clara por dar una mayor efectividad a la negociación colectiva como fuente. Las sucesivas reformas acontecidas en los últimos años en este tipo de planes no han hecho sino otorgarle un mayor protagonismo a la autonomía colectiva. Así, hoy los artículos 4.1.a) TRLPFP y 37.3.a) RFPF aluden de forma expresa al acuerdo de negociación colectiva de ámbito superior al de empresa como fuente de los compromisos por pensiones asumidos a través de las diferentes formas de manifestación de este tipo de planes. Asimismo, los arts. 9.1.a) TRLPFP y 40.a) RFPF vuelven a hacer referencia a este tipo de acuerdo de ámbito supraempresarial para el caso de la formulación del proyecto inicial de un plan de pensiones del sistema de empleo de promoción conjunta. A este soporte promocional cabe añadir que en este tipo de planes determinadas decisiones han de ser fruto de un acuerdo entre el empresario y los representantes de los

trabajadores, en concreto en los supuestos contemplados en los arts. 43.1 RFPF y 11.1, párrafo quinto RICP.

Cabe mencionar asimismo como la autonomía colectiva debe tener presencia también en lo que es el normal desarrollo y desenvolvimiento del plan. A ello hace alusión el art. 6.3 TRLFPF cuando prevé la posibilidad de que la modificación del régimen de prestaciones y aportaciones o cualesquiera otros extremos, y en su caso la consiguiente adaptación de la base técnica, pueda ser acordada mediante *acuerdo colectivo entre la empresa y la representación de los trabajadores*. Lo mismo cabe decir con respecto a la terminación y liquidación de los planes de pensiones, con la diferencia de que en esta situación no hay una remisión legal expresa a la contratación colectiva.

Finalmente, el art. 7.2 TRLFPF establecía un cauce de intervención de la negociación colectiva, en lo relativo a la posible *designación directa de los miembros de la comisión de control* por parte de la comisión negociadora del convenio, y/o designación de los representantes de los partícipes y beneficiarios por acuerdo de la mayoría de los representantes de los trabajadores en la empresa. También para el supuesto de los planes de promoción conjunta constituidos en virtud de acuerdos de negociación colectiva de ámbito supra empresarial se podían prever procedimientos de designación de la comisión de control por parte de la comisión negociadora y/o por parte de la representación de empresas y trabajadores en dicho ámbito (art. 7.2 TRLFPF). En este sentido, junto al proceso de elección vigente hoy, contenido en el art. 31.3 RFPF, nos encontrábamos con una segunda opción en la que, o bien era la comisión negociadora del convenio la encargada de designar de forma directa los miembros de la comisión de control, o bien esta designación se obtenía por acuerdo de la mayoría de los representantes de los trabajadores en la empresa (art. 31.2 RFPF).

Pues bien, como ya se ha indicado, esta última opción, la de la designación sindical en virtud de pacto colectivo, fue declarada inconstitucional por el TC en sentencia de 29 de noviembre de 2010. Ello ha obligado al legislador a reformular

la redacción del art. 7.2 LPFP a través de la de la Disposición final tercera de la *Ley 27/2011, de 1 de agosto*. En esta disposición se mantiene igualmente la vía de intervención de la negociación colectiva en la designación de los miembros del órgano de supervisión y control del plan, pero se incorporan mecanismos de participación de quienes no son partícipes en activo. Así, se establece que *“en los planes de pensiones del sistema de empleo las especificaciones podrán prever que la comisión negociadora o, en su defecto, la comisión paritaria de interpretación y aplicación del convenio colectivo estatutario u otros órganos de composición paritaria regulados en el mismo puedan designar a los miembros de la comisión de control o establecer procedimientos de designación directa de dichos miembros. Se indica, igualmente, que ~~las~~ especificaciones de los planes de pensiones del sistema de empleo podrán prever la designación directa de los representantes de los partícipes y, en su caso, de los partícipes que han cesado la relación laboral y de los beneficiarios, por acuerdo de la mayoría de los representantes de los trabajadores en la empresa”*. A falta de un sistema de designación directa, *“~~todos~~ los representantes de los partícipes y beneficiarios serán nombrados mediante procedimiento electoral”*. En los sistemas de designación directa anteriores, *“cuando la suma de partícipes que hayan cesado la relación laboral con el promotor y de beneficiarios supere el 20 por ciento del colectivo total del plan, deberá designarse al menos un miembro de la comisión de control que proceda de entre los mismos”*. Cuando el número de partícipes que hayan cesado la relación laboral con el promotor y de beneficiarios supere el 20 por ciento del colectivo total del plan, *“deberá efectuarse un proceso electoral si así lo solicitan al menos un tercio de los mismos”*. En este caso, las especificaciones del plan podrán optar por ordenar la celebración de un proceso electoral para la elección de todos los representantes de partícipes y beneficiarios en la comisión de control, sin que sea obligatoria la representación específica establecida en el párrafo anterior. Asimismo, en los planes de pensiones de empleo de promoción conjunta constituidos en virtud de acuerdos de negociación colectiva estatutaria de ámbito

supra empresarial, se podrá utilizar cualquiera de los métodos de designación y/o elección descritos anteriormente.

Como se ve, el legislador ha optado por la posibilidad de compaginar la sencillez y eficacia del procedimiento de designación directa en conexión con el respeto del principio de autonomía colectiva con la consideración debida de la figura de los partícipes en suspenso. Parecería en todo punto lógico descartar la vía de privar de legitimidad a las organizaciones de defensa y representación de los trabajadores para intervenir en la designación de los miembros de las comisiones de control. El apoyo legal dado tras la Ley 24/2001 al principio de autonomía colectiva negocial en materia de planes no resulta indiferente, como el propio TC ha reconocido en la STC 128/2010. Y es que en los planes de pensiones de la modalidad de empleo, adquiere un papel nuclear la noción de interés colectivo, el cual se manifiesta en el seno de la comisión de control, como sujeto encargado de la defensa de los intereses colectivos de previsión. El reconocimiento a los órganos de representación laboral (unitaria y sindical) de la capacidad de intervenir en la designación de los miembros no puede entenderse sino como una extensión de la legitimación que dichos sujetos ostentan en el marco laboral para la defensa de los llamados intereses colectivos generales, esto es, los intereses legítimos de una colectividad indefinida o indeterminada de trabajadores (–activos” y –pasivos”).

Como se ha podido comprobar, estamos ante un conjunto de actuaciones de enorme trascendencia en cuanto a su potencial contribución a que la figura de los planes del sistema de empleo tenga una mayor presencia en el ámbito profesional. En general, la demanda de más protagonismo de la autonomía colectiva negocial como factor de desarrollo y potenciación de los planes privados empresariales era una reivindicación que se hizo patente en el Apartado XIII (relativo a la –Previsión Social complementaria”) del Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social del 2001. En este texto, pactado como se ha dicho por las organizaciones empresariales (CEOE y CEPYME) y el sindicato CCOO el 9

de abril de 2001, se dejaba constancia de la necesidad de favorecer la implantación de los planes del sistema de empleo a través del otorgamiento de un papel prioritario a la negociación colectiva y de promocionar estos planes en el marco de las PYMES, aspectos todos ellos que se incorporaron a la reforma llevada a cabo por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre. Del mismo modo, el *Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo* destaca la importancia y el papel de la negociación colectiva en el desarrollo y consolidación de los planes de pensiones. En concreto, se indica en el citado documento que se debe mantener la recomendación formulada en el Pacto de Toledo “de potenciar los sistemas complementarios de la Seguridad Social en el marco de la negociación colectiva”.

En definitiva, los planes de pensiones del sistema de empleo están llamados a jugar un papel nuclear dentro del ámbito de las pensiones privadas. Su hasta ahora tímida implantación en el ámbito empresarial español no empuja para que con el tiempo se puedan convertir en un *instrumento de enorme relevancia en el marco de la previsión social*. Al menos esas son las pretensiones que de un lado y de otro se están haciendo patentes cada vez que se inicia un nuevo proceso reformista en los sistemas de pensiones, no sólo en nuestro país sino también en el marco europeo. De hecho, las últimas reformas legislativas evidencian un interés por desarrollar al máximo los sistemas de empleo, para lo que la negociación colectiva se considera una vía estratégica de extensión de la previsión empresarial (incluido el sector público) teniendo en cuenta, asimismo, las peculiaridades de las pequeñas y medianas empresas. En definitiva, se tiene plena convicción, y así aparece recogido en el *Informe de Estrategia Nacional de España en relación con el futuro del Sistema de pensiones* (13 Julio 2005), que para que la cobertura que ofrecen los sistemas de previsión complementarios alcance a una población cada vez más amplia se tienen que potenciar los planes del segundo pilar, es decir, los de carácter profesional ligados a la relación laboral.

Se puede decir, por tanto, que nuestro legislador ha pasado de una etapa de indiferencia normativa respecto a este tipo de planes a otra (la actual)

caracterizada por un decidido apoyo a los mismos. Este inusitado interés en promocionar los planes empresariales se fundamentaría en la evidencia de que la generalización de la previsión social complementaria encuentra en el mercado de trabajo (la población activa) la base esencial para su expansión. De ahí que las reformas operativas en materia de planes hayan incidido en este aspecto, a saber, en la necesidad de favorecer la utilización de este tipo de planes en dicho ámbito.

A nuestro juicio, se debe seguir profundizando en esta vía, esto es, apoyar y reforzar la implantación de la previsión social complementaria mediante la utilización de los planes de pensiones del sistema de empleo. Pero además, en atención al objetivo deseado de favorecer su generalización, se hace necesario potenciar los planes de pensiones sectoriales o de promoción conjunta. Hasta hoy estos planes tienen una nula o escasa presencia.

Sin embargo, los mismos poseen una serie de ventajas indudables frente a los planes de pensiones de carácter empresarial. Y así, uno de los aspectos a destacar es el de la *racionalización de costes* para las empresas implicadas ya que, especialmente en el caso de las pequeñas y medianas empresas, ello va a suponer repartir entre todos los promotores integrantes del plan los importantes gastos de constitución y funcionamiento que éste comporta. A ello cabe añadir comisiones más bajas de las entidades gestoras y depositarias si el plan reúne un significativo número de partícipes y de volumen gestionado. Por otro lado, con la articulación conjunta de los compromisos por pensiones se pueden superar determinados inconvenientes que se pueden presentar en las pequeñas empresas. En concreto, una de las dificultades que se puede señalar es la de la imposibilidad de promover un plan de prestación definida en empresas de reducida dimensión ya que los cálculos actuariales exigen la existencia de un colectivo mínimo de empleados-partícipes para que sea aplicable la ley de los grandes números y el tratamiento estocástico que toda consideración actuarial conlleva, de modo que los planes de promoción conjunta podrían servir para superar esta limitación. Por último, este tipo de planes son especialmente idóneos para superar los sistemas de previsión particularistas. En efecto, esta modalidad, especialmente aquella que está ligada a

la negociación colectiva como fuente, debe permitir una mejor articulación de la previsión social complementaria, favoreciendo una racionalización de los sistemas protectores y garantizando una cierta homogeneidad o equivalencia del sistema de planes en el marco de un determinado sector de actividad económica.

Sin embargo, esta opción a favor de los convenios sectoriales como fuente esencial de creación de los planes de pensiones encuentra una serie de limitaciones en la propia normativa. Los apoyos legales que tratan de favorecer una articulación colectiva de los planes pueden no ser suficientes para evitar una fragmentación del sistema de implantación de los planes. Del mismo modo que se postula una mayor intervención de la autonomía colectiva sectorial se autoriza, en el mismo sentido, una descentralización en la asunción de compromisos por pensiones. En suma, la opción de la negociación colectiva supra empresarial como mecanismo útil para corregir la diversidad excesiva de planes de pensiones y para favorecer una cierta homogeneización de las condiciones de participación y de protección de los mismos encuentra importantes deficiencias, las cuales se encuentran en el propio sistema legal. Así, lejos de poner condicionantes a la proliferación de planes en el marco empresarial, el desarrollo reglamentario propicia los mismos, facilitando vías de escape para que las organizaciones productivas –con mayor poder económico, cabe pensar- puedan evitar la integración en un plan sectorial. Por ello, desde el sistema legal se debería poner freno a esta práctica, estableciendo condiciones a la desvinculación del plan promovido desde la negociación sectorial.

6.3. La dimensión individual y colectiva

Uno de los rasgos estructurales característicos de los planes y fondos de pensiones es la doble dimensión individual o colectiva que estos presentan. Es éste un aspecto que se manifiesta en todo el régimen jurídico regulador de estos mecanismos. En todo caso, el modelo legal de planes de pensiones ha ido propiciando que este doble ámbito no se de con la misma intensidad en todos los

tipos de planes. Por ejemplo, en el caso de los *planes individuales* resulta más acusada su dimensión individualizadora, concretándose en aspectos tan importantes como la promoción del plan, en la que será la decisión individual de una entidad financiera la que pondrá en marcha el mecanismo de previsión y la ofrecerá a cualesquiera personas físicas que deseen contratar el mismo, o en el margen de actuación individual con que contarán los partícipes del plan a la hora de decidir sobre determinados elementos del mismo, en concreto, los referidos a la cuantía, periodicidad y modificación de sus aportaciones. Por el contrario, en los *planes de empleo y asociados* es su carácter colectivo el que permite distanciarlos de los individuales, manifestándose esa dimensión en aspectos tales como la promoción, que podrá ser conjunta de varias asociaciones, sindicatos o empresas, la supervisión intervenida por los partícipes, etc.

Pero, por otra parte, resulta bastante evidente que este distanciamiento de los planes individuales con respecto a los planes colectivos se debe también a que los mismos muestran una clara proximidad con otros instrumentos de carácter financiero o asegurador, en los cuáles se hace patente del mismo modo esa dimensión individual. Así, se trata de mecanismos que guardan una serie de similitudes con respecto a los planes individuales en cuanto que son objeto de una idéntica instrumentación financiero-actuarial y sirven del mismo modo para atender fines de previsión, separándoles únicamente determinados aspectos normativos de los mismos y un diferenciado tratamiento fiscal. Pero, incluso, ni esto último resulta un elemento de alejamiento de estas formas de previsión de carácter individual, dado que se puede constatar en la actualidad la proliferación de nuevas figuras de aseguramiento muy similares entre sí. Es el caso, por ejemplo, de los planes de previsión asegurados que presentan un régimen fiscal equiparable al de los planes individuales. En todo caso, la asimilación de todos estos instrumentos se produce fundamentalmente por el hecho de que todos ellos poseen una dimensión individual potencialmente conformadora de su régimen jurídico. En definitiva, parece lógico pensar que todas estas figuras serían

perfectamente encuadrables en el ámbito de la previsión individual, en cuanto que se trata de instrumentos que se sustentan sobre decisiones individuales o individualizadas encaminadas a la protección de contingencias sociales.

En lo que respecta a los planes de pensiones del sistema de empleo la medida más importante que se incorpora al sistema legal con el objetivo de atender el interés particular de los partícipes es la configuración de un auténtico *derecho de oposición individual a la participación en el plan de pensiones* creado en virtud de un convenio colectivo. Así, el art. 4.1.a), último párrafo TRLPFP reconoce una facultad de separación del plan a los trabajadores incorporados automáticamente a instancias del convenio, exigiendo únicamente que se haga por escrito y ante la comisión promotora o de control. Pese a que el mismo precepto autoriza que la adhesión se pueda imponer colectivamente y que, por tanto, tenga efecto presunto sobre la posición individual del trabajador ello no es óbice para que éste pueda hacer uso por escrito de una reserva individual de no adhesión. Cabe entender, por tanto, que la plena integración de los sujetos afectados por la eficacia del convenio se hace depender de que los mismos no ejerzan su derecho de oposición a la incorporación. Esta libertad de no afiliación se extiende igualmente para el caso en que la adscripción automática al plan se haya efectuado desde la comisión promotora y en virtud de un acuerdo adoptado por la empresa con los representantes de los trabajadores. Para este caso, como en el anterior, resulta obligado fijar ~~un~~ un plazo para que los que no deseen incorporarse al plan se lo comuniquen por escrito” (art. 9.4, párrafo 2º TRLPFP). Pero es más, cabe sostener igualmente la aplicabilidad de este derecho de oposición al supuesto en que el convenio o acuerdo colectivo haya previsto algún tipo de condicionamiento a la implantación del plan relacionado con la necesidad de la participación de los trabajadores incluidos en su campo de aplicación [arts. 4.1.a) y 9.4 TRLPFP]. El hecho de que se imponga como requisito para la formalización del plan el que exista una participación de todos los sujetos afectados por el convenio, no resulta un argumento suficiente como para negar la posibilidad de que alguno o varios de

ellos puedan desmarcarse a título individual. En los términos en los que se expresa la norma (habla de condicionar las obligaciones de la empresa) no parece deducirse la eliminación en este punto del derecho de oposición individual de los sujetos afectados por la medida de previsión. Más bien cabe pensar que la finalidad de la norma es asegurar desde el convenio que el plan cuente con una participación suficiente (no necesariamente todos) de los trabajadores como para que sea viable.

Con el establecimiento de este derecho de oposición se ha adoptado, sin lugar a dudas, una *solución de compromiso entre la tutela de los intereses colectivos e individuales* presentes en este ámbito de la previsión complementaria. De este modo, hay un reconocimiento de la capacidad de afectación del convenio, al no resultar necesaria la adhesión individual de los trabajadores incluidos en su campo de aplicación, pero, al mismo tiempo, se habilita una opción de separación del potencial partícipe individualmente considerado. Por tanto, estamos ante una medida de equilibrio por cuanto no se ha querido reconocer al convenio de eficacia normativa la facultad de imponer en todo caso la adhesión al plan, lo que no resulta cuestionable desde el punto de vista de su acomodo al texto constitucional. La garantía de un derecho de oposición individualizado no supone una vulneración del principio de autonomía colectiva consagrado en el art. 37.1 CE. Ahora bien, no hay duda de que la instauración legal de una vía de separación individual y de forma indiferenciada puede entrañar ciertos riesgos en lo que a la generalización de la previsión social complementaria se refiere, dado que cabe pensar que en la práctica se puedan producir renunciaciones forzadas de aquellos trabajadores más vulnerables a participar en este mecanismo de protección social, sobre todo cuando las exigencias de aportación, impuestas obligatoriamente desde el convenio, sean inasumibles para ellos.

6.4. Los principios de no discriminación y de capitalización individual

Otro de los rasgos generales de los planes y fondos de pensiones, independientemente de su clasificación, es que éstos deben ajustarse a *un conjunto de principios constitutivos* que informan, por lo demás, la regulación de esta institución. Ya se destacó con anterioridad el rasgo de la voluntariedad en el ámbito de los planes y fondos de pensiones, lo que se traduce en un reconocimiento de la libertad de constitución de sistemas de protección al margen de la Seguridad Social. Ahora bien, adoptada la decisión de formalizar un plan, éste va a tener que dar cumplimiento a una serie de principios que sirven de guía a la hora de configurar el plan, proyectándose sobre cada uno de los aspectos de organización y funcionamiento del sistema.

Así, en primer término, el modelo legal impone a los sujetos negociadores del plan el cumplimiento de un *principio de no discriminación* [art. 5.1.a) TRLFPF], el cuál vendrá referido tanto a la determinación del colectivo afectado por el acuerdo de previsión como a la posibilidad de introducir niveles distintos de aportaciones y prestaciones. Se trata de dos aspectos que en modo alguno van a poder decidirse con absoluta libertad por las partes contratantes del plan. La trascendencia de este principio es mayor cuando para la configuración del plan se parte de un determinado colectivo o grupo, con el fin de que no quede marginado ni excluido ningún miembro del mismo. Menos relevancia parece tener en los planes que se caracterizan por su configuración abierta o no selectiva, como es el del sistema individual. Es más, el citado principio de no discriminación ofrece unas características singulares en el caso de los planes del sistema de empleo, cobrando un especial protagonismo en este ámbito, especialmente en dos aspectos: de un lado, por la posibilidad de exigir como requisito de acceso al plan una antigüedad como máximo de dos años; de otro, por la doble opción facultativa de introducir en el plan diferenciaciones (según criterios objetivos y razonables) en contribuciones del promotor correspondientes a cada partícipe o subplanes pensados para colectivos de trabajadores o empleados.

Todo intento reformador de los planes y fondos de pensiones ha tenido como objetivo el de la generalización de la previsión social complementaria. Ello debería llevar a eliminar cualquier obstáculo que pudiera estar dificultando el acceso de los individuos a dichos instrumentos de previsión, a lo que, por cierto, no ha sido ajeno el legislador, dado que ha propiciado una ampliación del campo subjetivo de los planes, especialmente en los de la modalidad de empleo. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, parece necesario seguir profundizando en el diseño que la normativa hace de esta cuestión, y muy especialmente en el principio de no discriminación.

Si se quiere seguir intentando promover la *participación en los planes de pensiones* de manera generalizada se hace necesario corregir algunos aspectos que están dificultando aquélla. Fundamentalmente, debe de eliminarse el mantenimiento en la normativa reguladora de los planes de pensiones del sistema de empleo de un período de permanencia previa en la empresa promotora a efectos de la integración del partícipe en el plan, y ello aún cuando el apartado 1º del art. 5.1.a) TRLPFP deje en manos de las partes negociadoras del plan el establecimiento de algún tipo de período de espera antes de que el empleado pueda adquirir la condición de partícipe. Precisamente, este criterio temporal debe ponerse en entredicho a través del análisis de las implicaciones que el mismo tiene respecto del principio de no discriminación. Sigue pensando el legislador que la exclusión por razón de una escasa antigüedad no es en sí misma discriminatoria siempre que sea inferior a dos años, desconociendo que con este requisito se impide en la práctica el acceso a los planes de pensiones del sistema de empleo de los trabajadores con contratos de corta duración, lo que supone un tipo de discriminación indirecta. Y lo que es más (o igual de) importante: que con aquella condición no se atiende al objetivo pretendido de generalizar la protección social complementaria.

Se ha puesto de manifiesto que la exigencia de una determinada antigüedad como condición de acceso a un plan profesional no puede resultar una medida neutral con respecto al principio no discriminación. El establecimiento de

un período de permanencia previa en la empresa de hasta dos años, tal y como permite el TRLPFP, antes de poder integrarse en el sistema de previsión adoptado va a tener una consecuencia indudable: la *exclusión de los empleados con una antigüedad inferior a la requerida*. Los efectos perniciosos de esta medida, por tanto, resultan evidentes, pero se agravan todavía más atendiendo a la estructura del empleo actual caracterizado por una creciente temporalidad. En efecto, el colectivo potencialmente afectado resulta lo suficientemente importante, de ahí que no sea indiferente el establecimiento de un tiempo mínimo de prestación de servicios con el promotor a efectos de la integración de los empleados en el plan. Por tanto, el criterio temporal no deviene en un factor favorecedor de la ampliación del ámbito de aplicación de los sistemas privados de pensiones, al contrario se incide en la desprotección de los colectivos de trabajadores más desfavorecidos, trasladando los efectos de la segmentación laboral al ámbito de los mecanismos de protección social complementaria.

Por otra parte, aún cuando las reglas de cómputo de la antigüedad introducidas por el RFPF a través del art. 26.1, párrafos 3º y 4º pueden paliar esta exclusión de los trabajadores temporales, ello no significa que vayan a impedir en la práctica que un grupo importante de empleados no puedan disfrutar de los sistemas privados de pensiones. Piénsese en el supuesto de aquellos que tengan contratos de muy corta duración, en estos casos es probable que les resulte imposible poder completar en algún momento el período de permanencia previo exigido por el plan, especialmente aquellos que cambien de forma continuada de empleador. En definitiva, la existencia de contratos temporales se manifiesta en la práctica como un elemento desincentivador de la participación en un plan de pensiones, ya que, de un lado, la propia incertidumbre tanto de las perspectivas de permanencia en la empresa como las de una posible recolocación y, de otro, la imposibilidad de rescate de las aportaciones efectuadas llevan a la falta de estímulos a la hora de acceder a un plan determinado.

Hay que recordar, además, que el perjuicio que se ocasiona a los trabajadores eventuales es doble dado que, con toda probabilidad, el establecimiento de un plan de pensiones en la empresa puede tener una incidencia directa en los niveles retributivos de los empleados como contrapartida a las aportaciones comprometidas por el promotor. En el caso de los trabajadores fijos la creación del plan puede compensar la moderación salarial, pero no en el supuesto de los contratados temporalmente, los cuales van a sufrir una doble desventaja, de un lado, la exclusión del plan, de otro, las consecuencias negativas en el plano retributivo que el mismo conlleva.

Y así, la exigencia de un tiempo mínimo de servicios en la empresa resultaría del todo irrelevante en función de determinados rasgos predicables de los planes de pensiones. Es decir, las características definitorias de estos instrumentos de previsión descartan la importancia que en el funcionamiento de los planes se le quiere otorgar a la naturaleza temporal o indefinida de la relación entre el empleado y el promotor. Se estaría, por tanto, en contra de aquella otra interpretación por la cual se entiende que en los planes cuentan significativamente las previsiones de duración del vínculo contractual al estar ante una institución basada en el ahorro a largo plazo. Precisamente, se destacan, a continuación, los aspectos esenciales de los planes que aconsejarían la eliminación de este obstáculo al acceso a dichos instrumentos de previsión.

En primer lugar, el propio sistema financiero de organización de estos mecanismos resulta trascendental para comprender lo indiferente que puede resultar el tipo de vinculación. En efecto, el principio de capitalización enunciado por el art. 5.1.b) TRLPFP supone que la cuantía de las prestaciones de cada beneficiario dependa de las aportaciones realizadas, pudiendo establecerse una relación directa entre contribuciones y pensiones desde el punto de vista personal. De ello se extrae una consecuencia importante a los efectos de valorar la importancia del grado de permanencia y estabilidad del partícipe en el plan, y es que las incidencias que se puedan dar en la relación laboral del trabajador tan sólo

van a repercutir indirectamente sobre el plan, ya que son las prestaciones a las que podrá tener derecho en su momento el trabajador las que únicamente se verán afectadas. Tan sólo en el caso de que el sistema de previsión estuviera basado en el principio financiero de reparto cabría considerar la importancia de la estabilidad de los partícipes, ya que sus aportaciones son las que determinan el nivel de las prestaciones comprometidas en general.

En segundo lugar, cabe mencionar dos aspectos más ligados al anterior que resultan especialmente significativos para valorar correctamente el alcance del requisito de la antigüedad como forma de acceso al plan. Nos referimos a la posibilidad de transferir los derechos consolidados de los partícipes (art. 8.8 TRLPFP y 35 RFPF) y a la de permanecer como partícipe en suspenso (art. 35 RFPF). Con estas dos previsiones contenidas en el sistema legal de los planes la incidencia del vínculo temporal resulta menos relevante todavía ya que es el propio legislador el que da solución a las incidencias y variaciones que se pudieran producir en la relación laboral de los partícipes, permitiendo, por un lado, la movilización de los derechos consolidados o, incluso, la posibilidad de dejar a éstos en condición de partícipes en suspenso sin pérdida de sus derechos acumulados. Por tanto, la centralidad que puede tener la estabilidad de los partícipes se pone en entredicho con estas dos previsiones, dado que es el mismo legislador quién acoge las excepciones a ese principio de permanencia.

Por ello, resulta menos trascendental de lo que se quiere hacer ver la exigencia de un determinado período de permanencia en el plan antes de poder integrarse en él, ya que lo verdaderamente importante no es tanto la permanencia singular de cada partícipe sino la estabilidad del plan de pensiones como sistema e instrumento de previsión a largo plazo. Resulta, incluso, sorprendente que sólo en la modalidad de planes del sistema de empleo se requiera un período de tiempo mínimo para poder acceder a los mismos, sin que se de esta exigencia en el resto de planes, los cuales siguen teniendo el mismo carácter de instrumentos de ahorro finalista. No debemos olvidar, además, que las aportaciones directas o imputadas

que se realizan en el sistema de previsión del plan se insertan en un fondo de pensiones externo e independiente de las empresas, por lo que resulta indiferente la entidad promotora que sucesivamente asume la posición de promotora y contribuyente al mismo. Asimismo, resulta menos trascendental todavía el requisito de permanencia en la empresa cuando viene referido a un momento anterior al acceso de un sujeto como partícipe de un plan de pensiones y no a un momento posterior. De pretender que el plan tenga cierta perdurabilidad lo lógico hubiera sido exigir un período mínimo de permanencia como partícipe.

La fragmentación del sistema de previsión como resultado del ejercicio de las facultades reconocidas en el art. 4.1.a), párrafo 6º TRLPFP (diversificación de aportaciones y/o creación de subplanes) plantea serias dudas sobre si el principio de no discriminación consagrado en el TRLPFP puede resultar compatible con aquéllas. En el primer caso, la posibilidad de admitir diferencias en las aportaciones del promotor a sus partícipes puede resultar menos criticable, visto desde el plano del principio de igualdad, dado que en algunos casos será razonable la adopción de aquella medida al objeto de poder atender las diversas circunstancias profesionales en las que se pueda encontrar el trabajador (por ejemplo, los de mayor edad)). Sin embargo, más difícil resultará la aceptación del supuesto de la diferenciación en subplanes del colectivo laboral de una misma empresa afectado por un mismo plan general, ya que la heterogeneidad que se alcanza con los mismos puede suponer una ruptura del principio de unidad de protección de los planes y no se dan en el ordenamiento legal suficientes garantías como para evitar *en la práctica situaciones discriminatorias*.

Y es que la *articulación de subplanes* plantea, por un lado, el riesgo de escindir en grupos el colectivo asegurado y crear para cada uno de ellos distintos niveles de protección, provocando una ruptura del principio de universalidad de cobertura y, por otro lado, una fragmentación de la representación del colectivo asegurado en el seno de la comisión de control, con la consiguiente corporativización de ésta. En verdad, el análisis que hemos realizado con

anterioridad de la ordenación jurídica de los subplanes en modo alguno sirve para despejar las dudas acerca de la compatibilidad de los mismos con el principio legal de no discriminación; más bien al contrario, dado que el sistema positivo puede acentuar los problemas de adecuación de tal medida con la ratio que inspira el mencionado principio antidiscriminatorio.

Igualmente, la posibilidad de que la *fragmentación de la plantilla* en colectivos diferenciados en el ámbito del sistema de previsión pueda tener lugar sin el control de la negociación colectiva, bastando con que tal medida se prevea en el reglamento del plan, resulta criticable. A nuestro juicio, el cambio normativo que se ha producido en este punto entraña mayores riesgos desde el punto de vista del mandato antidiscriminatorio, ya que si bien hasta ahora la preceptiva intervención de la autonomía colectiva podía atenuar los efectos negativos de la eventual configuración del plan en subplanes, lo cierto es que en la actualidad los elementos de contradicción con el principio de no discriminación son más evidentes dado que los criterios de establecimiento de subplanes se pueden acordar a través de pactos adoptados por sujetos que no tienen porqué representar los intereses generales de todos los trabajadores o empleados.

En conclusión, hay que considerar que las dudas que suscita la figura jurídica del subplan aconsejan, hoy como ayer, su replanteamiento, cuando no su directa eliminación. Pese a que se pueda reconocer que esta técnica diversificadora pueda tener cierta utilidad para atender las circunstancias especiales en que se hallen determinados colectivos, especialmente en el caso de los trabajadores de edad avanzada, lo cierto es que ese resultado se puede obtener a través del recurso a otras vías jurídicas previstas en el TRLPFP sin necesidad de la división de la plantilla en colectivos diferenciados. A nuestro juicio, resulta más acorde con el principio legal de no discriminación la opción de realizar *tratamientos diferenciados o peculiares para grupos homogéneos en el marco de un único plan*, con intervención, supervisión y control de la autonomía colectiva,

pudiéndose diferenciar entre las aportaciones del promotor y, derivativamente, entre las prestaciones económicas a recibir por los sujetos protegidos.

Por otro lado, no resulta menos importante desde el punto de vista del principio de no discriminación la dimensión de género. La preocupación por este aspecto en materia de regímenes complementarios de pensiones es una constante en el ámbito de la UE, destacando al respecto la *Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación*. Desde luego, las mujeres suelen predominar entre quienes tienen contratos atípicos, suelen ganar menos que los hombres y suelen interrumpir su carrera para cuidar de alguien más a menudo que los hombres. Estas discontinuidades suelen atenderse mejor en los sistemas de reparto y no tanto en los planes de pensiones de capitalización, ya que se plantea la cuestión de cómo financiar esa solidaridad.

En segundo término, el modelo legal enuncia expresamente otros tantos principios que afectan a la dinámica de funcionamiento del plan y a su ordenación e instrumentación técnica. El primero de éstos se refiere a la necesidad de que el sistema de previsión opere mediante la técnica financiera de la *capitalización individual*. Los arts. 5.1.b) y 8.1 TRLPFP establecen, de manera rotunda, que no hay otra forma de instrumentación de los planes de pensiones que no sea a través de la fórmula de la capitalización, de modo que las contribuciones y aportaciones de los sujetos constituyentes de un plan, junto con los rendimientos generados de las inversiones realizadas, se acumularán en un fondo de pensiones a efectos de crear las reservas necesarias para atender las necesidades de previsión comprometidas. La opción por un sistema de capitalización complementario, privado, voluntario y de marcado carácter individualista puede resultar perfectamente coherente con la configuración que el legislador ha pretendido realizar del tercer nivel del sistema de protección social. Un pilar de previsión pensado para otorgar pensiones adicionales a las prestaciones suficientes del nivel profesional de carácter público que estaría en función de los deseos y la capacidad

económica de cada individuo. Se considera positivo, por tanto, que se haya descartado la opción de introducir un componente capitalizado en el marco del sistema profesional y contributivo por el evidente riesgo de que se produjera una merma de ingresos en el conjunto del sistema al producirse un trasvase de recursos a cuentas individuales. Del mismo modo, parece congruente con el carácter complementario de las pensiones capitalizadas y su naturaleza privada que la gestión y administración de los fondos se encomiende a entidades privadas, así como la voluntariedad en general predicable del sistema. Ahora bien, más difícil resulta de asumir la imposibilidad de adoptar el sistema de *capitalización colectiva* (hoy ya descartada esta vía), sobre todo en la modalidad de los planes del sistema de empleo, ya que con el mismo se podían introducir elementos de solidaridad en el conjunto del colectivo objeto de protección.

6.5. Sistema de supervisión y control

Otro de los pilares básicos del sistema institucional de los planes de pensiones es la existencia *ad hoc* en cada plan de un mecanismo colegiado de supervisión de su funcionamiento y ejecución. En otras palabras, la normativa ha querido reservar un papel esencial a la función correctiva y de conducción de los planes y de los fondos en que se integran. Y tal ocupación se otorga al conjunto de los elementos personales -partícipes, beneficiarios y promotor- que se dan citan en un plan del sistema de empleo o asociado –no existe tal comisión en los del sistema individual-. Ahora bien, la importancia de esta función fiscalizadora no debe eclipsar aquella otra que cabe reconocer en estos mecanismos de control de los planes, a saber, la de servir de cauce institucional de carácter instrumental para articular el derecho de participación de los interesados en la gestión de la previsión privada. Por tanto, *la comisión de control del plan* ostenta un doble papel: por un lado, actúa como órgano supervisor del funcionamiento del plan y, por otro, se constituye en cauce de participación y representación de los interesados.

Precisamente, la importancia de este órgano en el esquema institucional y organizativo de los planes de pensiones no ha impedido que cuestiones tales como el mayor o menor protagonismo (principio de primacía) de los partícipes en la conducción y control de los planes, la introducción de procedimientos de designación directa (o sindical) por parte de la autonomía colectiva organizada en los representantes de los partícipes en la comisión de control o la mayor o menor vinculación de dicha comisión respecto de los dictados de la negociación colectiva, especialmente cuando se trata de modificar las especificaciones del plan, hayan resultado pacíficas. Más bien, al contrario, se ha tratado de asuntos ciertamente polémicos respecto de los cuáles se han hecho patentes fórmulas jurídicas de compromiso.

Especialmente significativo es el primero de los asuntos apuntados. Tal y como se ha apuntado, la *composición de la comisión de control* ha resultado ser, a la postre, una de las cuestiones más controvertidas de toda la normativa de los planes de pensiones. Prueba de ello son las idas y venidas del legislador en esta materia que ha visto como en los últimos años ha sido objeto de importantes modificaciones normativas. Precisamente, la primera reforma significativa recae sobre el principio de primacía de los partícipes en la comisión de control. En efecto, hasta la Ley 24/2001 se otorgaba un papel protagonista a los partícipes en dicho órgano, ya que se les garantizaba la mayoría absoluta de los representantes. El derogado art. 7.3 LPFP (Ley 8/1987) establecía una composición de la comisión de control formada por representantes del promotor o promotores, partícipes y beneficiarios, garantizando en todo caso la presencia de todos los intereses, pero manteniendo la mayoría absoluta de los partícipes. En atención a ello, y partiendo de un número mínimo de cinco miembros [art. 22.3.a) RPFP (RD 1307/1988)] los reglamentos de planes de pensiones debían concretar la composición de la comisión de control de acuerdo con la regla general de la representación mayoritaria de los partícipes. Un mayor protagonismo de éstos en la conducción y control de los planes que no fue aceptado pacíficamente por los

sectores empresariales que veían en tal medida una puerta para la sindicalización de estos sistemas de previsión. Pero no sólo eso, desde la parte empresarial se cuestionaba directamente la existencia de dichos órganos al considerarse como uno de los impedimentos máximos para la promoción de los planes en las empresas españolas. Y es que teniendo en cuenta la implicación financiera que tienen las empresas en este tipo de planes éstas parecían aferrarse al modelo de previsión empresarial precedente –fondos internos o reservas contables- con tal de seguir detentando la titularidad de los recursos acumulados con fines de previsión.

En cualquier caso, y antes de la aprobación de la Ley 24/2001, que rompe definitivamente con la mayoría absoluta de los partícipes en la comisión de control, la posición empresarial que postula un papel más relevante en dicho órgano para el promotor se va a ver atendida en cierto modo a través de la reforma operada por la disposición adicional 11ª de la LOSSP (Ley 30/1995), que vino a suavizar ese principio de primacía al introducir un nuevo número 4 al art. 7 LPFP y establecer que «las decisiones de la Comisión de Control del Plan se adoptarán de acuerdo con las mayorías estipuladas en las especificaciones del Plan, resultando admisible que dichas especificaciones prevean mayorías cualificadas». En atención a ello, cabía pactar, por tanto, determinados acuerdos relevantes a través de una mayoría cualificada de votos para su aprobación y, de esa forma, salvar el obstáculo de un posible veto por la mayoría de los partícipes. Pero, finalmente, será el nuevo artículo art. 7.3.a) LPFP, objeto de reforma por la Ley 24/2001, quién atienda de forma definitiva la vieja reivindicación empresarial, modificando la composición de la comisión de control, de manera que la representación de los elementos personales se convertirá en paritaria, haciendo desaparecer la posición privilegiada que mantenían partícipes y beneficiarios. Al mismo tiempo, se elimina el número mínimo de cinco miembros necesarios para la constitución de dicho órgano, por lo que ahora se deja en manos

de las especificaciones de los planes el establecimiento de una composición por debajo de ese límite [art. 30.1.a) RPPF].

Las razones que han sustentado este cambio de orientación ya fueron expuestas en la tan controvertida Proposición de no Ley sobre los sistemas complementarios de previsión social en desarrollo de la Recomendación número 14 del Pacto de Toledo, en la que se demandaba una reforma de las mayorías en las comisiones de control, de modo que la configuración de aquéllas debían tener en cuenta tres aspectos: “quién aporta, quiénes son los titulares y beneficiarios, y quiénes son los responsables de las prestaciones” (aptdo. 4º.11ª). En definitiva, se volvía a insistir en la necesidad de dar prevalencia al título de financiador del promotor y al riesgo que éste asume en determinados planes a efectos de romper con el principio de supremacía de los partícipes en los planes de pensiones del sistema de empleo. Es decir, se preconizaba una sustitución del protagonismo (la primacía) de los partícipes en la comisión por un limitado y posible “derecho de veto” de éstos sobre cierto tipo de decisiones de gestión.

Pues bien, estas motivaciones, que de modo evidente traslucían *un intento claro de privilegiar la posición de los empresarios*, a pesar de no ser titulares de los recursos acumulados, son las que han servido de apoyo a la reforma del texto legal, convirtiendo la comisión de control en un organismo paritario. Con ello, se logra la pretendida reordenación de las relaciones de poder entre las diversas representaciones de intereses y una más que previsible reducción de las facultades de decisión de los partícipes en el sistema de organización. Un cambio de dirección que, incluso, está directamente relacionado con el criterio existente en el ámbito donde surge la iniciativa de previsión –la negociación colectiva– donde las decisiones son paritarias, y que bien merece dos comentarios adicionales: de un lado, cabe pensar que la pérdida de la posición jurídica de supremacía de los partícipes en el seno de la comisión se debe a un rechazo de la hasta ahora norma general que hacía prevalecer el título de propiedad de aquéllos sobre los recursos acumulados frente al título de financiador o cofinanciador del sistema de previsión y la asunción de un margen de riesgo en los planes de prestación

definida del promotor; y, de otro, que pese al protagonismo compartido con la nueva reforma entre partícipes y promotor en el ámbito de la comisión de control, no resulta dañada, a nuestro juicio, la configuración jurídica de base mutualista de la figura de los planes y fondos de pensiones.

Pese a las críticas que el principio de primacía de los partícipes en el seno de la comisión de control ha merecido, lo cierto es que dicho principio parecía estar plenamente justificado atendiendo a dos datos normativos: primero, de acuerdo con la rotunda declaración de los arts. 8.4 LPFP (Ley 8/1987) y 10.2 RPPF (RD 1307/1988), en el sentido de que la titularidad de los bienes y recursos afectos al plan correspondía a los partícipes y beneficiarios y, segundo, conforme a lo establecido por el art. 4 LPFP (Ley 7/1987), con la condición de sujetos protegidos con derecho originario propio que ostentaban los partícipes.

A nuestro juicio, se trataba de una respuesta jurídica satisfactoria, dado que la misma resultaba acorde con la naturaleza de los planes y fondos de pensiones como contratos colectivos de previsión, de manera que la solución dada por la anterior LPFP en orden a otorgar *un papel predominante a los partícipes en las comisiones de control del plan* parecía acertada, ya que de esta forma se subrayaban los elementos mutualistas de estos instrumentos de previsión. La posición jurídica prevalente de los partícipes no hace sino subrayar precisamente la situación jurídica de cotitularidad y corresponsabilidad limitada que tienen los partícipes en el sistema en vista de la satisfacción de un interés común de previsión consistente en hacer frente a las consecuencias o situaciones de necesidad producidas por la verificación de un riesgo común a todos los sujetos protegidos en situación coasociativa. Por tanto, correspondiendo a los partícipes y beneficiarios la titularidad de los fondos, se debía otorgar a éstos un papel preeminente en el ejercicio de la competencia de supervisión del funcionamiento y ejecución de los planes, con mayor razón si cabe en los de la modalidad de aportación definida, ya que la inadecuada gestión del patrimonio podía acarrear peores prestaciones. Igual posición cabía sostener para el caso de los de prestación

definida, pese a que se pudiera defender un idéntico protagonismo para el promotor atendiendo al mayor riesgo que éste asume en este tipo de planes.

En cualquier caso, debe mantenerse el *sistema de mayorías reforzadas* para la adopción de acuerdos como forma de atender la posición empresarial que postula un papel más relevante en dicho órgano y de salvar el obstáculo de un posible veto por la mayoría de los partícipes.

6.6. Mecanismos de garantía

En la medida en que el sistema de planes de pensiones privados se constituye en una estrategia de reparto del riesgo, parece razonable exigir de estos instrumentos un *margen razonable de seguridad*, entendido éste en el sentido de que frente a la actualización de las contingencias previstas en el contrato-plan, éste atenderá las situaciones de necesidad que éstas ocasionen. Por ello, el modelo legal de los planes de pensiones debería ofrecer los mecanismos adecuados – garantías- para dar solución a cuestiones tales como: la incidencia en los derechos de previsión regulados en el contrato-plan de una eventual disponibilidad de las pensiones complementarias por la fuente institutiva de origen, ya el convenio colectivo o la decisión unilateral del promotor –principio de modificación o supresión-, la portabilidad de los derechos de protección social complementaria en el ámbito de la Unión Europea –principio de movilidad externa-, la viabilidad de la técnica de previsión –principio de seguridad- y la continuidad de la protección instituida –principio de continuidad- ante las posibles vicisitudes por las que pueda atravesar la empresa, para el caso de los planes de pensiones del sistema de empleo. Y así, los resultados de las opciones de política jurídica adoptados con respecto a cada uno de los aspectos apuntados son ambivalentes.

De un lado, con respecto a la primera cuestión, el sistema jurídico-normativo de los planes va a garantizar *la intangibilidad de los derechos de previsión consagrados convencionalmente*. En otras palabras, la negociación colectiva concesiva no a va poder operar con respecto a los derechos consolidados de los

partícipes y a los derechos adquiridos de los beneficiarios. Ahora bien, ello no significa que se impida legalmente disponer del compromiso adoptado en sede convencional. Al insertarse el plan en el ámbito propio de aquélla (como fuente de implantación de los compromisos por pensiones) resulta lógico que el convenio pueda incidir en el desenvolvimiento vital del mismo. Ahora bien, siendo esto así, lo discutible es el grado de disponibilidad de los efectos hacia el futuro del régimen previsor, puesto que se pone de manifiesto el problema de la intercambiabilidad entre el instrumento de implantación, el convenio, y el mecanismo de regulación, el plan. Más en concreto, el grado de incidencia que puede tener la autonomía colectiva sobre el plan de pensiones formalizado se topa con el marco legal vigente, el cual viene a consagrar un ámbito jurídico propio para el segundo respecto de su fuente de origen. En resumen, cabría decir que la negociación colectiva no goza de una disponibilidad total de los efectos *pro futuro* del compromiso. Desarrollando esta última idea cabría decir que la negociación colectiva podría encontrar límites explícitos en la tarea de modificar o suprimir los compromisos por pensiones por ella reconocidos si éstos se encuentran instrumentados y gestionados a través del régimen integrado de planes y fondos de pensiones. De un lado, porque una vez pactados e incorporados al plan se opera una cierta autonomización de los mismos en virtud de su propia regulación legal respecto de la negociación colectiva de origen. De otro, porque dicha autonomización relativa del instrumento de regulación de los derechos de previsión, esto es, del plan, resulta ser necesaria, y así lo pretende el sistema normativo de los planes, si tenemos en cuenta las limitaciones que la negociación colectiva presenta en este punto.

Menos satisfactoria resulta la cuestión de *la transferibilidad de los derechos acumulados* a otros países, dentro o fuera de la Comunidad Europea. Nuestro ordenamiento permite la participación en un plan de pensiones de trabajadores comunitarios o de países extranjeros en general –rige en estos casos el principio de territorialidad- pero en modo alguno posibilita la transferencia al extranjero de

los derechos de pensión acumulados ni tampoco la continuidad de la participación en el plan del país de acogida del trabajador transferido. En definitiva, el cambio de empresa conlleva irremediamente el no poder movilizar los derechos de pensión complementaria (aunque sí su retención en el plan anterior) o, en el peor de los casos, la misma terminación de la afiliación o adscripción en el país de origen. La Comisión Europea propuso en 2005 una Directiva con el fin de fijar normas mínimas para la adquisición, conservación y transferibilidad de derechos de pensión complementarios. Revisada esta Directiva en 2007 no ha sido posible lograr la unanimidad necesaria en el Consejo para su aprobación ya que se arguyen dificultades técnicas para la aplicación real y efectiva del elemento de la transferibilidad.

Finalmente, las alteraciones que se puedan producir en la figura del empresario, a la postre promotor del plan, no van a resultar indiferentes en lo que al *régimen de responsabilidades* derivado de la constitución de un plan se refiere. Cuestiones tales como la posible subcontratación de obras o servicios, la cesión de trabajadores, la concentración empresarial, las fusiones o escisiones de empresas y las situaciones de crisis pueden tener una incidencia notable en el contrato-plan, pudiendo significar la frustración de la prolongación en el tiempo del sistema de previsión. Todas estas cuestiones deberían tener una respuesta explícita en el marco de los planes del sistema de empleo, lo cual tan sólo ocurre en los supuestos de cambio de titularidad empresarial. En el caso del tratamiento de los estados de insolvencia en el marco de los planes se ponen de manifiesto deficiencias importantes respecto de una real y efectiva protección de los intereses de los sujetos participantes de los sistemas privados de previsión.

Los planes y fondos de pensiones requieren en todo momento de un flujo continuo de aportaciones y contribuciones con objeto de atender los compromisos adquiridos. En el caso de los planes del sistema de empleo, donde el promotor participa en su financiación, las contribuciones empresariales pueden verse interrumpidas como consecuencia de las vicisitudes por las que pueda atravesar la

empresa. Cabe preguntarse, entonces, como resuelve el legislador esta situación y qué medidas ha podido prever para que se de continuidad al sistema de previsión y no se vean frustradas las obligaciones asumidas.

En primer lugar, la primera de las medidas de garantía para los trabajadores en caso de insolvencia está constituida por la *opción legal de la externalización* a partir de la LOSSP (Ley 30/1995). Así, la prohibición como regla general de constituir fondos internos de previsión social en el pasivo del balance de las empresas y la consiguiente obligación de instrumentar los compromisos empresariales de previsión a través de fondos externos resulta una medida que permite, al menos, salvaguardar la subsistencia de los mismos respecto a una eventual situación económica negativa de la organización productiva. Y es que los fondos internos constituidos por las empresas para dar cobertura a los compromisos por pensiones pactados, al no constituir un patrimonio separado y mantener el empresario la titularidad de los mismos, corren la misma suerte que el resto del patrimonio empresarial en caso de insolvencia. Por tanto, la apuesta legal en favor de la creación de fondos externos a las empresas es, sin lugar a dudas, un mecanismo adecuado para dotar de mayores garantías a los sistemas de previsión privados frente a las crisis empresariales como a las posibles conductas manipulativas de los empleadores.

Pero además, en lo que se refiere a los planes de pensiones como posible instrumento de exteriorización de los compromisos por pensiones, éstos presentan una serie de *garantías* frente a las situaciones de insolvencia empresarial. De entrada, los derechos consolidados de los partícipes cuentan con un mecanismo reforzado de protección, a saber, que no pueden ser objeto de embargo, traba judicial o administrativa, hasta el momento en que se cause el derecho a la prestación o en que se hagan efectivos en los supuestos de enfermedad grave o desempleo de larga duración (art. 8.8, último párrafo TRLPFP). Precisamente, sobre este particular el TC ha descartado la posible tacha de inconstitucionalidad de tal medida, dado que a juicio del Alto Tribunal dicha inembargabilidad se

sustenta en la doble función económica y social que los planes y fondos de pensiones desempeñan: la de complementar el nivel obligatorio y público de protección social y la de favorecer la modernización, desarrollo y estabilidad de los mercados financieros [STC 88/2009, 20 abril (FJ 2)]. En segundo lugar, desde el sistema legal de los planes se autoriza la posibilidad de que el plan pueda prever la contratación de seguros, avales y otras garantías a los efectos de poder garantizar el cumplimiento de las obligaciones correspondientes (art. 8.2 TRLPFP), por lo que de decantarse el plan por esta opción se estaría protegiendo de forma más eficaz los intereses de previsión de los sujetos participantes en el mismo. En tercer lugar, el patrimonio de los fondos de pensiones no va a responder de la situación de insolvencia del empleador (art. 12.2 TRLPFP), en consecuencia con el principio de independencia o autonomía patrimonial comentado anteriormente. Ello comporta, pues, que los acreedores del promotor del plan integrado en el fondo no van a poder dirigirse contra éste a los efectos de satisfacer sus pretensiones. Finalmente, los mecanismos de control diseñados en los planes con el objetivo de supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de previsión se erigen, del mismo modo, en adecuados instrumentos de garantía para los partícipes y beneficiarios: de un lado, cabe citar la actividad desarrollada por la comisión de control como mecanismo interno de participación y representación de los sujetos interesados; de otro, la tarea de vigilancia que corresponde llevar a cabo a la Administración Pública respecto a todo el sistema institucional de los planes (arts. 31-36 TRLPFP).

Pese a todo, este tratamiento de los estados de insolvencia en el marco de los planes presenta una serie de *deficiencias importantes* respecto de una real y efectiva protección de los intereses de los sujetos participantes de los sistemas privados de previsión. En primer término, hay que llamar la atención acerca de las dificultades con las que partícipes y beneficiarios de un plan se pueden encontrar ante un eventual incumplimiento del empleador de sus compromisos de contribución motivado por una situación de insolvencia. Ante esta circunstancia, cabe decir que la reclamación del cumplimiento de dichas obligaciones no

atendidas no encontrará amparo en la aplicación de las garantías salariales previstas en el ET (arts. 32 y 33), dado que, de forma mayoritaria se viene entendiendo que las aportaciones y las prestaciones de previsión social voluntaria complementaria no pueden incluirse entre los créditos salariales a que se refieren los preceptos estatutarios, y ello por el carácter extrasalarial que aquéllas ostentan. Por tanto, en nuestra legislación no existe una garantía expresa de los créditos de los trabajadores frente a su empresa que tengan su origen en un plan de pensiones en calidad de crédito privilegiado ni el Fondo de Garantía Salarial responderá del incumplimiento en el abono de los compromisos por parte de la empresa que se encuentre inmersa en una situación de insolvencia. En segundo término, y como se ha podido comprobar, la normativa de los planes deja a pura opción facultativa de los sujetos constituyentes del plan el asegurar o garantizar las prestaciones comprometidas en el mismo. Ello comporta que en el caso de que no exista un mecanismo de aseguramiento de éstas la situación de insolvencia empresarial afectará de forma ineludible a los derechos de crédito de los partícipes.

Estas dos significativas limitaciones del modelo legal de los planes de pensiones en nuestro país sugiere una más que evidente desprotección de los intereses de previsión de los partícipes y beneficiarios de un plan ante una crisis empresarial, ya que si, de un lado, las garantías salariales del ET resultan de difícil aplicación en este caso (salvo que se acepte su consideración como créditos laborales); y, por otro, no se deduce del ordenamiento legal la obligación del aseguramiento de todos los planes, resulta más que previsible que ante la insolvencia empresarial los compromisos de contribución al plan contraídos no sean suficientemente atendidos. Por ello, teniendo en cuenta estos dos aspectos, parece oportuno volver a insistir, tal y como se comentó en otro lugar, en la necesidad de que la ordenación normativa de los planes sea objeto de una reformulación en este asunto, no sólo por lo que se refiere a una adecuada y real garantía de los intereses de partícipes y beneficiarios sino también en atención al mandato legal comunitario contenido en el art. 8 de la Directiva 2008/94/CEE.

A nuestro juicio, se deberían *crear instituciones de carácter público o semipúblico* capaces de garantizar los compromisos adquiridos con los trabajadores y no satisfechos en virtud del acaecimiento de determinadas vicisitudes empresariales o de exigir, en último término, *el aseguramiento obligatorio de las prestaciones* derivadas de los planes. Se trata de dos opciones que encuentran perfecto acomodo en algún que otro ordenamiento. Los fondos de garantía bajo la forma de una institución de derecho público financiada normalmente por los empresarios promotores encuentran en el ordenamiento americano e inglés dos ejemplos sobradamente conocidos. Tanto en el primer caso, a través de la *Pension Benefit Guarantee Corporation* (PBGC), como en el segundo, mediante la *Pension Compensation Board* (PCB), estaríamos ante instituciones de compensación en caso de insolvencia del promotor. Por otra parte, un ejemplo ya clásico de reaseguramiento obligatorio para dar cobertura a los casos de insolvencia de las empresas que disponen de fondos internos de previsión social está constituido por la denominada *Pensionssicherungverein* (PSV) en Alemania.

Con ello, como ya se dijo, se atendería mejor lo preceptuado por la norma comunitaria reseñada, específicamente lo dispuesto en el art. 8, ya que con tales medidas se da plena efectividad a la protección dispensada por el plan, tal y como parece sugerir la Directiva —los Estados miembros se asegurarán de que se adopten las medidas necesarias para proteger los intereses de los trabajadores asalariados y de las personas que hayan dejado la empresa, o el centro de actividad del empresario, en la fecha en que se produce la insolvencia de éste...”—. De otro modo, habría que entender que la transposición de la Directiva resulta insuficiente para alcanzar los objetivos de la norma, esto es, que la insolvencia de la empresa no suponga una desprotección de los pensionistas y partícipes, con lo que ante esta situación no resultaría extraño admitir la vía de la responsabilidad indemnizatoria del Estado por defectuosa adecuación de la norma estatal a los requerimientos de la norma comunitaria.

Por último, en el marco europeo también se ha puesto de manifiesto la necesidad de una mejor y más adecuada reglamentación de los regímenes de capitalización, sobre todo a raíz de los efectos de la crisis económica y financiera. Como se indica en la *Propuesta de Informe Conjunto sobre protección e inclusión social (2010)* [COM (2010) 25 final] la crisis ha revelado la vulnerabilidad de *los regímenes de capitalización* ante la volatilidad de los mercados financieros, y ha subrayado la necesidad de que los agentes políticos y las autoridades de regulación y supervisión promuevan una gestión más prudente del ahorro destinado por los ciudadanos a la jubilación, hallando así un medio equilibrado para aprovechar las ventajas de los regímenes de capitalización. La gran variedad de las pérdidas sufridas, y la todavía más variable capacidad para absorber esta conmoción, ponen de manifiesto que las diferencias en la concepción de los fondos de pensiones y en las estrategias de inversión son elementos que hay que tener en cuenta. La importante experiencia adquirida gracias a las diversas repercusiones a escala de la Unión nos muestra cómo se pueden mejorar los regímenes de capitalización y *conseguir un mejor equilibrio para los ahorradores entre seguridad, asequibilidad y rendimiento*. En consonancia con ello, se va dibujando una nueva perspectiva tendente a modificar los regímenes de capitalización y a completar rápidamente las partes aún inacabadas de los nuevos regímenes obligatorios (por ejemplo en lo relativo a opciones por defecto más seguras, la reducción de la volatilidad de la cartera de valores al acercarse la jubilación, la limitación de los costes, las reglas de las rentas anuales y la fase de percepción de las rentas).

7. ESPECIAL MENCIÓN A LA PROTECCIÓN SOCIAL PRIVADA EN EL ÁMBITO DEL SECTOR PÚBLICO

La incorporación de la previsión social privada en el ámbito del sector público ya ha adquirido una importancia significativa. A su consolidación ha contribuido, sin lugar a dudas, la implantación del plan de pensiones para los

empleados de la Administración General del Estado. Un sistema de previsión social que es fruto del Acuerdo Administración-Sindicatos para el período 2003-2004 para la modernización y mejora de la Administración Pública, firmado por las organizaciones sindicales más representativas en la Administración Pública (CCOO, UGT y CSI-CSIF) y los representantes de los Ministerios de Administraciones Públicas y de Hacienda, y aprobado por el Consejo de Ministros el 15 de noviembre de 2002. En este Acuerdo se contemplaba la adopción de una serie de medidas, entre ellas la configuración y aplicación de un plan de pensiones, que dieran cumplimiento a los objetivos de modernización y mejora de la Administración. Finalmente, el 7 de octubre de 2003 se puso en marcha el citado plan que afecta a más de 500.000 empleados. Se trata, en suma, de un plan de promoción conjunta, dado que integra a todos los Departamentos Ministeriales y Organismos Autónomos, y de aportación definida, siendo indudable su repercusión en el campo de la previsión social voluntaria dado que, entre otras razones, la habilitación presupuestaria que para cada año se debe prever supone movilizar un importante volumen de recursos públicos. Además, su importancia se hace notar en el hecho de que el mismo está sirviendo de referente para el resto de las Administraciones Públicas que han optado por la implantación de un plan de pensiones.

Se asiste, de este modo, a un cambio de enormes proporciones que ha tenido el visto bueno de los sindicatos de la función pública y también de la comisión de revisión del Pacto de Toledo de 2 de octubre de 2003 que ha sugerido «la extensión e incorporación en planes de pensiones del sistema de empleo y seguros colectivos del mayor número de trabajadores, permitiendo una amplia cobertura de los sistemas de previsión complementarios sobre el conjunto de la población activa, incluyendo en ellos al sector público».

Por tanto, existe hoy todo un *proceso de normalización de los planes privados de pensiones en el sector público administrativo*. Prueba de ello, aparte del caso de la Administración General del Estado, es su presencia en la Administración

Local, Autonómica e Institucional. Y ello pese a que las administraciones públicas citadas hayan sido excluidas de la normativa de instrumentación obligatoria de los compromisos por pensiones (RD 1588/1999, de 15 de octubre). Así, el art. 5.2 RD 1588/1999 considera afectadas por el cumplimiento del deber de exteriorización a las entidades públicas empresariales y las sociedades mercantiles en cuyo capital participen, directa o indirectamente, las Administraciones públicas o entidades u organismos vinculados o dependientes de las mismas. De la lectura atenta de dicho precepto se observa la exclusión de la obligación de instrumentar compromisos por pensiones a través de un plan o un contrato de seguro a las Administraciones Públicas *en sentido estricto*, dado que únicamente se hace referencia a entidades públicas empresariales y a las sociedades mercantiles participadas con capital público. En cualquier caso, el hecho de que la Administración permanezca al margen de la normativa de instrumentación no nos puede llevar a considerar que la misma no pueda actuar como promotor de planes de pensiones del sistema de empleo y, por tanto, que no pueda comprometerse a exteriorizar los compromisos por pensiones que asuma con sus empleados. Al contrario, la facultad de promover planes de pensiones del sistema de empleo por parte del sector público va a encontrar una referencia expresa en la normativa reguladora correspondiente. Se trata de un reconocimiento que se produce por etapas, en cada una de las cuáles se va introduciendo algún matiz con el propósito de eliminar las restricciones al desarrollo de los planes en el ámbito público-administrativo.

Igualmente, en el caso del *sector público empresarial*, asistimos a un proceso gradual de instauración de medidas de acción social renovada que tiene a los planes como principal objeto de las mismas. Realmente no debe extrañar este decurso en paralelo de creación de instrumentos privados de protección en todo el sector público, si tenemos en cuenta la imbricación de los distintos entes (o subsectores) integrantes del sector público. Al contrario, debe calificarse de normal (e, incluso, de positivo, pese a todo) que el conjunto de las entidades de naturaleza pública en sus diferentes manifestaciones formales hayan optado por

instituir planes de pensiones al mismo tiempo. Por tanto, se verifica también en este caso (en el ámbito del sector público empresarial) un interés inusitado en la promoción de la figura de los planes de pensiones del sistema de empleo, con ejemplos significativos en empresas y actividades de indudable importancia.

Como decíamos, a diferencia de las AAPP, el sector público empresarial sí está obligado a instrumentar y, en su caso, exteriorizar los compromisos por pensiones contraídos con sus empleados. Por tanto, únicamente quedan afectadas determinadas entidades pertenecientes al ámbito del sector público, en concreto las entidades públicas empresariales y las sociedades mercantiles en cuyo capital participen, directa o indirectamente, las Administraciones Públicas o entidades u organismos vinculados o dependientes de las mismas.

A nuestro juicio, dicha exclusión no encuentra argumentos sólidos que le avalen. De un lado, se ha podido decir que el control presupuestario al que están sometidas las Administraciones Públicas justificaba la decisión adoptada, ya que es en cada presupuesto cuando se autoriza explícitamente la posibilidad de financiar con cargo a recursos públicos los compromisos por pensiones que entran en el concepto de masa salarial que determina las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado. Y lo que es importante, se ha defendido la exclusión de las AAPP de la normativa de exteriorización, en base al hecho de que éstas no tienen la consideración de empresas.

A nuestro parecer, sin embargo, lo relevante en la consideración de las empresas sometidas a la obligación legal de exteriorización es la capacidad de asumir con sus trabajadores compromisos por pensiones, por lo que resulta indiferente la naturaleza jurídica, pública o privada, a la hora de atribuir esa capacidad. Por ello, no se entiende que reconociéndose legalmente tal posibilidad a las Administraciones Públicas, en la medida en que pueden promover alguno de los instrumentos válidos para gestionar esos compromisos por pensiones asumidos, se les excluya del deber de instrumentación externa.

Finalmente, y de manera general, respecto de la inserción de los planes privados de pensiones en el ámbito del sector público, debe dejarse anotado que

entraña numerosos riesgos en cuanto a las posibilidades de mejora y desarrollo de las políticas de gasto público; es decir, cabe plantearse con la incentivación del plan de pensiones en el ámbito de la función pública *la posible merma de los instrumentos públicos de previsión*, cuando menos el que se frene cualquier intento de mejora de los niveles de protección públicos, ya que ahora se alimenta la idea que con esta protección adicional al sistema público por el cauce de los planes de pensiones se compensan las deficiencias de la protección conferida por la Seguridad Social. De este modo, con la creación del plan, se estaría frenando la posibilidad de cualquier reforma del régimen público de protección de los funcionarios públicos que tratara de acercar las pensiones públicas de jubilación a los niveles retributivos de activo. No debe olvidarse la metáfora –de eficacia práctica- de los “vasos comunicantes”, que hace referencia al posible efecto inducido de “sustituibilidad” de las aportaciones a planes privados respecto de las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social (presión hacia la reducción de estas). Esto no debería suponer un rechazo de los planes de pensiones en las Administraciones públicas, sino una llamada de atención, seria, para que no se produzcan tales efectos disfuncionales. Por lo demás, en la práctica, la decisión sobre las aportaciones y contribuciones a estos fines se reconduce a un problema de determinación de “masas retributivas o salariales” en el marco de un negociación global o general de las mismas (con los efectos compensatorios y de equilibrios internos consiguientes). En realidad los fondos de pensiones se “alimentan” de retribuciones diferidas (en sentido material; no en sentido jurídico-formal) de los empleados públicos, como lo demuestra la Disposición Transitoria 3ª de la LPGE.

Por otra parte, debería haberse utilizado una metodología del *sistema global de pensiones* (en sus segmentos públicos y privados), de manera que se reformara a la vez la protección “básica” del Sistema de Seguridad Social y la protección complementaria de la misma. Esta metodología evitaría ese riesgo de “sustituibilidad” inducida de lo público por lo privado-complementario; impediría el condicionamiento material de la reforma redistributiva de lo público

por lo privado-complementario (no se olvide que, el mundo contemporáneo, es la política pública del Derecho la que abre y delimita los espacios de lo público y lo privado en esta materia), el mantenimiento y aplicación de ciertos privilegios (trato privilegiado mayormente conferido a los funcionarios públicos) para ciertas categorías de empleados públicos y, en cualquier caso, garantizaría una mayor equidad y racionalización en la articulación entre los niveles públicos y privados de protección de las pensiones. En este sentido una racionalización programada en la combinación entre los pilares público y privado en el sistema global de pensiones es fundamental para evitar que el sector privado desplace al sector público y que este pueda desarrollarse precisamente en complementación de la acción protectora básica dispensada por aquél.

8. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE REFORMA

Tras más de veinte años de presencia de los planes y fondos de pensiones en nuestro país, parece necesario en la actualidad proceder a *su relanzamiento* adoptando un conjunto variado de reformas. El objetivo de dichas medidas no es otro que potenciar ante todo la *lógica social* presente en estos instrumentos de previsión, de tal manera que se conviertan definitivamente en auténticos mecanismos complementarios del sistema público y obligatorio. Hasta ahora, el desarrollo de los regímenes voluntarios que representan los planes y fondos de pensiones y el resto de mecanismos que integran aquéllos no ha venido acompañado de un proceso de integración lógico en el sistema de relaciones institucionales que supone un modelo de protección social. Todo ello hace que el ciudadano y las empresas (junto con los trabajadores que tienen que implantar los planes) no lleguen a apreciar la funcionalidad real de dichos instrumentos en el cuadro protector general de las pensiones. Al contrario, en muchos casos los planes y fondos de pensiones han podido servir más como estrategia financiera (de optimización fiscal) que como instrumento de complementación de las pensiones públicas.

A nuestro juicio, dicho objetivo de implantar de manera definitiva dichos mecanismos, de modo que éstos actúen como verdaderos instrumentos complementarios del sistema público de protección, pasa necesariamente por apoyar con carácter preferente los *planes del sistema de empleo*. Para que la cobertura que ofrecen los sistemas de previsión complementarios alcance a una población cada vez más amplia se tiene que potenciar los planes del segundo pilar, es decir, los de carácter profesional ligados a la relación laboral. Es ésta la tendencia reformista que siguen los países de nuestro entorno, con la cual se persigue la materialización de fórmulas de capitalización en los sistemas de protección social concertadas a nivel empresarial o sectorial. En todo caso, y mientras se perfecciona el grado de cobertura de la previsión social empresarial, cabe pensar en un número importante de personas dispuestas a acceder, sobre todo, a un *plan individual*, especialmente de aquéllos que quieran aprovecharse de la flexibilidad que caracteriza a este tipo de planes, al objeto de poder modular el régimen de aportaciones de acuerdo a sus necesidades personales de previsión. No cabe, además, desdeñar la importancia que tiene igualmente la previsión individual en conjunción con los planes de empleo, especialmente si se tiene en cuenta la *tasa media de reemplazo* –ingresos por jubilación frente al salario previo a la jubilación– que es del 58.7 por 100, según cálculos de la OCDE. Con esta tasa, hay suficiente margen que permitiría no sólo la intervención de los planes del sistema de empleo como única alternativa de previsión social complementaria.

En definitiva, tiene que *diferenciarse el tratamiento promocional*, haciéndolo más selectivo, entre los planes de pensiones del sistema de empleo (también los asociados) y los planes del sistema individual. Ambos tienen una naturaleza complementaria, pero, en realidad, no tienen la misma función socio-económica. En los individuales, preside ante todo la finalidad financiera, mientras que los del sistema de empleo, tiende a dominar la finalidad social (de protección social; ahorro finalista). Por ello, la política de gastos fiscal que generan no debe ser la misma, tiene que diferenciarse y favorecer más a los planes del sistema de empleo. Hay que tener en cuenta que el 82,4 por 100 de los partícipes en los

planes y fondos de pensiones son de la modalidad del sistema individual (en la lógica del ahorro generalista), siendo de significar que esta modalidad hace prevalecer más el plan en la lógica de un producto financiero, usado para conseguir beneficios fiscales significativos. La modalidad del sistema de empleo debe tener un trato más favorable que los individuales, precisamente haciendo prevalecer la dimensión social sobre la estrictamente económico-financiera concurrente y coexistente en esta institución jurídica.

Por lo demás, la reducción de la política a favor de los planes individuales generaría un menor coste fiscal para el Estado que podría destinarse a financiar las pensiones públicas. Por tanto, es necesario establecer una desparificación de tales instrumentos en el sentido de hacer primar decididamente a los planes del sistema de empleo o regímenes complementarios profesionales frente a todos los demás. En particular, sería necesario privar de todo tratamiento fiscal privilegiado o preferente respecto al común u ordinario a los planes individuales de pensiones (esto supone replantear contundentemente el modelo parificador establecido desde el año 2006 en nuestro país).

Lo anterior remite a un aspecto de enorme importancia en los últimos años, marcados especialmente por la crisis económico-financiera y las medidas de reforma adoptadas en los sistemas de pensiones. Y es que, como se sabe, se han producido unas políticas de ~~ajuste~~, ~~contención~~ y ~~reducción~~ del gasto público social, las cuales sólo se han venido aplicando al sistema público de pensiones, y no a los sistemas privados. Ello resulta cuestionable si tiene en cuenta el fracaso de la previsión privada en términos de su funcionalidad socio-económica, por su mala respuesta frente a la crisis actual (vulnerabilidad ante la volatilidad de los mercados financieros). De ahí que, a nuestro juicio, sería necesaria una reflexión en profundidad sobre la legitimidad democrática de la subvención fiscal a los planes privados de pensiones. En este sentido se podría pensar en una reducción significativa de las ventajas fiscales otorgadas –en general- a los sistemas de previsión privados en un momento donde el sistema público requiere de ingresos para garantizar su equilibrio financiero, máxime si se

tiene en cuenta que el gasto fiscal de dichos subsidios representa alrededor del 0,16 por 100 del PIB y que los mismos resultan claramente regresivos, con el 20 por 100 de unidades fiscales de mayor renta concentrando el 70 por 100 de los mismos.

Por lo demás, aceptada la necesidad de relanzar los planes de corte profesional, en modo alguno sería adecuado que dicho apoyo a los mismos se llevara a cabo a través de la incorporación de un *pilar de carácter mixto*, donde un porcentaje de las aportaciones obligatorias se destine a un fondo capitalizado. En favor de esta tesis se ofrecen argumentos nada desdeñables, pero como se ha puesto de manifiesto conviven importantes *riesgos* en esta propuesta reformadora (un efecto redistributivo claramente regresivo, un potencial descenso de las tasas de cobertura, la introducción de una lógica netamente individualista, etc.). Por todo ello, a nuestro juicio, debe seguirse apostando porque los planes y fondos de pensiones sean un *régimen voluntario y complementario* del sistema público y obligatorio de protección. Debe descartarse, por tanto, un modelo de protección social dividido en dos grandes bloques, organizado uno de ellos como público y otro como privado, ambos igualmente obligatorios, basado el primero en la solidaridad intergeneracional y soportado el segundo en el ahorro individual capitalizado. En esta línea se mueve el Dictamen del CESE comentado con anterioridad en el que se *–*considera que los planes de pensiones de reparto obligatorios deben seguir desempeñando un papel fundamental para garantizar las pensiones futuras y, por ello, debería prestárseles una atención especial con objeto de invertir la tendencia observada en muchos países de la UE hacia la reducción de las tasas de sustitución’.

Toda reforma de los sistemas complementarios privados debe partir de un nivel de suficiencia del sistema público atendiendo a las respectivas lógicas operativas en los niveles contributivos y no contributivos. En esa lógica de complementariedad, la reforma debería fomentar el ahorro finalista de previsión a través de los fondos de pensiones, que se genere fundamentalmente a través de la negociación colectiva, y que, además, origine prestaciones en forma de renta de

sustitución complementarias del sistema público de pensiones. Enfatizar la finalidad provisorio de pensiones supone realizar la función de los fondos privados de pensiones como instrumentos de ahorro-provisión que se van depositando para que cuando se produzca el hecho causante de la pensión privada el interesado perciba una renta (sistema de capitalización, en virtud del cual cada sujeto interesado recibe al final de su vida activa la pensión que se corresponde con los recursos acumulados y que el sistema capitaliza a lo largo del tiempo invirtiéndolos en activos privados que generen intereses o rendimientos que participen de las fluctuaciones del mercado).

Por otro lado, el objetivo de *generalizar la previsión social complementaria* pasaría necesariamente por la adopción de un conjunto de medidas tendentes todas ellas a fortalecer la imagen de dichos instrumentos como verdaderos sistemas de seguridad de carácter complementario, especialmente en tres ámbitos de ordenación de dichas instituciones: de un lado, en el *acceso* a dichos regímenes; de otro, en la *participación y control* en los mismos; y, por último, en los *mecanismos de garantía*.

En primer lugar, si se quiere seguir intentando promover la *participación en los planes de pensiones* de manera generalizada se hace necesario corregir algunos aspectos que están dificultando aquélla. Fundamentalmente, debe eliminarse el mantenimiento en la normativa reguladora de los planes de pensiones del sistema de empleo de un *período de permanencia previa en la empresa promotora* a efectos de la integración del partícipe en el plan. Como se ha puesto de manifiesto, con este requisito se impide en la práctica el acceso a los planes de pensiones del sistema de empleo de los trabajadores con contratos de corta duración, lo que supone un tipo de discriminación indirecta. Los efectos perniciosos de esta medida resultan evidentes, pero se agravan todavía más atendiendo a la estructura del empleo actual caracterizado por una creciente temporalidad. En efecto, el colectivo potencialmente afectado resulta lo suficientemente importante, de ahí que no sea indiferente el establecimiento de un tiempo mínimo de prestación de servicios con el promotor a efectos de la

integración de los empleados en el plan. Por tanto, el criterio temporal no deviene en un factor favorecedor de la ampliación del ámbito de aplicación de los sistemas privados de pensiones, al contrario se incide en la desprotección de los colectivos de trabajadores más desfavorecidos, trasladando los efectos de la segmentación laboral al ámbito de los mecanismos de protección social complementaria.

De otro lado, si se quiere mejorar el acceso a los regímenes profesionales como vía estratégica de generalización de la previsión social complementaria se debe seguir potenciando el papel de la *negociación colectiva*, muy especialmente en lo que se refiere a la instauración e implantación a través de ella de planes sectoriales o de promoción conjunta. Como se ha podido comprobar, estos planes tienen una nula o escasa presencia, pese a que los mismos presentan una serie de ventajas indudables frente a los planes de pensiones de carácter empresarial (*racionalización de costes* para las empresas implicadas, *comisiones más bajas* de las entidades gestoras y depositarias, etc.). Se trata, por lo demás, de la mejor (cuando no la única) opción para que los planes de pensiones del sistema de empleo continúen creciendo dado el volumen de trabajadores pertenecientes a pequeñas y medianas empresas sometidos gran parte de ellos a convenios de sector. En este punto, se hacen necesarios nuevos estímulos legales que favorezcan la articulación colectiva sectorial de los planes de empleo.

En segundo lugar, *la garantía de participación de los individuos* en la estructura de gestión y control de toda la dinámica de funcionamiento del plan parece en todo punto irrenunciable. Es más, se ha postulado en las páginas precedentes *un papel predominante de los partícipes en las comisiones de control del plan*. A nuestro juicio, correspondiendo a los partícipes y beneficiarios la titularidad de los fondos, se debía otorgar a éstos un papel preeminente en el ejercicio de la competencia de supervisión del funcionamiento y ejecución de los planes, con mayor razón si cabe en los de la modalidad de aportación definida, ya que la inadecuada gestión del patrimonio podía acarrear peores prestaciones. Igual posición cabía sostener para el caso de los de prestación definida, pese a que se pudiera defender un idéntico protagonismo para el promotor atendiendo al mayor

riesgo que éste asume en este tipo de planes. En cualquier caso, debe mantenerse el *sistema de mayorías reforzadas* para la adopción de acuerdos como forma de atender la posición empresarial que postula un papel más relevante en dicho órgano y de salvar el obstáculo de un posible veto por la mayoría de los partícipes.

Finalmente, la mayor o menor relevancia de los planes y fondos de pensiones va a depender de los mecanismos de garantía que su sistema normativo establezca ante determinadas vicisitudes (especialmente, ante las crisis empresariales en los planes de empleo). Pues bien, se ha defendido aquí la necesidad de *crear instituciones de carácter público o semipúblico* capaces de garantizar los compromisos adquiridos con los trabajadores y no satisfechos en virtud del acaecimiento de determinadas situaciones (insolvencia) o de exigir, en último término, *el aseguramiento obligatorio de las prestaciones* derivadas de los planes. Por otra parte, los recursos acumulados en los fondos de pensiones –adscritos a finalidades de previsión social complementaria de las pensiones- deben invertirse hacia activos más seguros y reformando los criterios de valoración para reducir los efectos de las fluctuaciones financieras y las variables inflacionistas que tanto inciden sobre los sistemas financieros de capitalización.

En las decisiones de inversión debe potenciarse la capacidad decisoria de los sujetos protegidos, partícipes y beneficiarios. Los fondos de pensiones deberán adoptar políticas socialmente responsables y garantizar una influencia determinante de los partícipes (comunidad de partícipes cotitulares de los recursos acumulados afectos con fines de provisión de las pensiones) y beneficiarios en la gestión de las inversiones. Como se ha dicho, el fondo de pensiones puede considerarse hasta ahora una especie de “capital gris” porque los derechos de propiedad que incorpora constituyen una zona nebulosa o plomiza¹⁷⁶.

En esta línea, resulta absolutamente imprescindible resolver las carencias de la reglamentación de la UE en la materia, tal y como sugiere la propia Comisión en su documento *Libro Verde: en pos de unos sistemas de pensiones europeos*

¹⁷⁶ Vid., BLACKBURN, R., *El futuro del sistema de pensiones. Crisis financiera y Estado de bienestar*, Madrid, Akal, 2010, p. 203.

adecuados, sostenibles y seguros. En dicho documento se apuntan algunos aspectos a tener en cuenta para dar mayor seguridad a las pensiones privadas capitalizadas. En primer lugar, los efectos de la crisis financiera sobre los sistemas de pensiones privadas pueden mitigarse con unas buenas políticas económicas y de finanzas públicas y con una regulación mejor. Ejemplo de ello son las garantías de rendimientos mínimos y las composiciones de la cartera de valores de riesgo decreciente al aproximarse la edad de jubilación, que aunque tengan un coste pueden reducir la volatilidad a corto plazo. Mejorando las prácticas de inversión y el diseño de los planes puede mitigarse considerablemente el riesgo e incrementarse la capacidad de respuesta a los contratiempos, consiguiéndose así un mejor equilibrio entre riesgos, seguridad y asequibilidad tanto para los ahorradores como para los proveedores. El reparto colectivo del riesgo a través de sistemas híbridos, por ejemplo un sistema de aportación definida con una garantía de rendimiento mínimo, o un sistema mixto de prestación definida y aportación definida, podría cambiar la tendencia actual hacia sistemas de aportación definida individualizados. En segundo lugar, resulta obligado mejorar el régimen de solvencia para los fondos de pensiones. Se aboga por promover en los Estados miembros sistemas de garantías de las prestaciones de pensión, quizá coordinados o facilitados a nivel de la UE, previendo incluso una eventual compensación de las pérdidas excesivas de los sistemas de aportación definida. En tercer lugar, la tendencia hacia estos últimos sistemas acentúa la necesidad de una comunicación clara y transparente. Parece necesario, en este punto, facilitar la toma de decisiones con conocimiento de causa.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA IZQUIERDO, R., *Pensiones privadas: obligaciones de las empresas y garantías de los trabajadores*, Madrid, Civitas, 2001.
- ANFOSSO BORRELL, S., *Iniciación a los Fondos de Pensiones*, Bilbao, Deusto, 1988.
- ANGULO RODRÍGUEZ, L., "Los Planes y Fondos de Pensiones y la Ley de Contrato de Seguro y demás normativa aseguradora", en VV. AA.: *Régimen jurídico de los Planes y Fondos de Pensiones*, 2.^a ed., Madrid, Editorial Española de Seguros, 1989.
- ANTÓN, J. I., "Efectos distributivos de los incentivos fiscales a planes de pensiones complementarios en España", *Principios: estudios de economía política*, núm. 12, 2008.
- ANTRÁS, A., *Planes y fondos de pensiones*, Barcelona, Eada Gestión, 1992.
- APROBERTS, L.: *Les Retraites aux États-Unis. Sécurité sociale et fonds de pension*, Paris, La Dispute, 2000.
- BANCO MUNDIAL, *Envejecimiento sin crisis: Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento. Informe del Banco Mundial sobre Investigaciones relativas a políticas de desarrollo*, Washington, Banco Mundial, 1995.
- BARR, N., "Reforma de las pensiones: mitos, verdades y opciones políticas", *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 55, núm. 2, 2002.
- BLACKBURN, R., *El futuro del sistema de pensiones. Crisis financiera y Estado de bienestar*, Madrid, Akal, 2010.
- BLAKE, B., *Pension schemes and pension funds in the United Kingdom*, Oxford, Clarendon Press, 1995.
- CARCELÉN CONESA, J. M., *Planes de pensiones y sistemas de jubilación*, Madrid, Tecnos, 1989.
- COLÁS NEILA, E.; FARGAS FERNÁNDEZ, J. y PUMAR BELTRÁN, N.: "Déficits de solidaridad en la política de pensiones en Europa: pensiones

complementarias y la “Reforma Reister” en Alemania”, *Revista de Derecho Social*, núm. 27, 2004, pp. 211-230.

CONISON, J., *Employee Benefits Plans*, St. Paul, Thomson West, 3.ª ed., 2003.

CRIST. W. D. y DUIGOU, J. C. le: *Les fonds de pension*, Paris, Grasset, 2002.

CHASSARD, Y., “Réforme des retraites: quelques idées glanées chez nos voisins européens”, *Droit Social*, núm. 3, 2003.

DAVIS, E., *Pension Funds. Retirement-Income Security and Capital Markets. An International Perspective*, Oxford, Clarendon Press, 1995.

DELGADO PLANÁS, C., *Cómo complementar la pensión de jubilación a través de la empresa. La previsión empresarial en España*, Madrid, McGraw Hill, 2000.

ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., “Comentario de Legislación”, *Relaciones Laborales*, Tomo II, 1987, pp. 1026-1029.

- “Comentario de Legislación”, *Relaciones Laborales*, Tomo I, 1989.

ESPING-ANDERSEN, G., *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel, 2000.

EUZEBY, A.: “Crisis económica y protección social en la Unión Europea: más allá de lo evidente”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 63, núm. 2, 2010.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. y MEGRINO FERNÁNDEZ, D.: *Movilización y rescate de los compromisos por pensiones garantizados mediante contrato de seguro*, Madrid, Fundación Mapfre, 2011.

FERNÁNDEZ, P. y BERMEJO, V. J., “Rentabilidad de los fondos de pensiones en España, 1991-2007”, IESE Business School, Universidad de Navarra, 2008.

FERNÁNDEZ BERNAT, J. A., *Los planes de pensiones del sistema de empleo*, Cizur menor, Aranzadi, 2007.

- “Comentario a la Disposición Transitoria Segunda del TRLRFP”, en VV. AA. (Monereo Pérez, J. L.; Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M.ª N. dirs.): *Comentario al Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones*, Granada, Comares, 2003.

- -Comentario a las Disposiciones Transitorias Cuarta y Quinta del TRLFPF”, en VV. AA. (Monereo Pérez, J. L.; Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M.^a N. dirs.): *Comentario al Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones*, Granada, Comares, 2003.

- -Comentario a las Disposiciones Finales Tercera y Cuarta del TRLFPF”, en VV. AA. (Monereo Pérez, J. L.; Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M.^a N. dirs.): *Comentario al Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones*, Granada, Comares, 2003.

FERRERAS ALONSO, F., -La evolución de la Seguridad Social en la Unión Europea con especial referencia a las pensiones”, en VV. AA. (López Gandía, J. y Ochando Claramunt, C. eds.): *El Estado del bienestar: Modelos y líneas de reforma*, Alzira, Germania, 2005.

FUNDACIÓN ESTUDIOS FINANCIEROS (Molinas, C. dir.), *Instrumentos financieros para la jubilación*, Madrid, 2008.

FUENTE LAVÍN, M. de la, -¿Son cotizables las aportaciones empresariales a planes de pensiones?”, *Aranzadi Social*, núm. 5, 1999.

- *El sistema de pensiones en España. Evolución y perspectivas de futuro*, Granada, Comares, 2006.

GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.^a A.: -Comentario al artículo 4.1.c) del TRLFPF”, en VV. AA. (Monereo Pérez, J. L.; Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M.^a N. dirs.), *Comentario al Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones*, Granada, Comares, 2003.

GARCÍA VIÑA, J., *Los planes y fondos de pensiones. Elementos clave de previsión social*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006.

GHILARDUCCI, T., *Labor's capital. The economics and politics of private pensions*, Cambridge (Massachussets), The MIT Press, 1992.

GONZÁLEZ ORTEGA, S., -Los planes y fondos de pensiones desde la perspectiva laboral”, *Temas Laborales*, núm. 14, 1989.

- -Planes y Fondos de Pensiones: algunos aspectos de su régimen jurídico. Comentario a la Sentencia de la Audiencia Nacional 102/1991 de 3 de julio”, *Relaciones Laborales*, Tomo I, 1992.
- GONZALO GONZÁLEZ, B., -Pensiones públicas y fondos de pensiones”, en VV. AA. (Martínez Lafuente, A. dir.): *Estudios sobre planes y fondos de pensiones*, Barcelona, Ariel, 1989.
- HERCE, J. A., -La privatización de las pensiones en España”, *Foro de la Seguridad Social*, junio, 2001.
- INVERCO: *Ahorro Financiero de las Familias. Informe 2009 y Perspectivas 2010*, www.observatorioinverco.es, 2010.
- JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, A., -Consideraciones en relación con las reformas de los sistemas de pensiones en Iberoamérica”, en VV. AA. (López Gandía, J. y Ochando Claramunt, C. eds.): *El Estado del bienestar: Modelos y líneas de reforma*, Alzira, Germania, 2005.
- LA CASA GARCÍA, R., *Los fondos de pensiones*, Madrid, Marcial Pons, 1997.
- LÓPEZ GANDÍA, J., -Las reformas pactadas de la Seguridad Social. Balance de los Acuerdos entre los sindicatos y el Gobierno sobre protección social”, *Revista de Derecho Social*, núm. 8, 1999.
- -El Acuerdo para la mejora y desarrollo del Sistema de Protección Social. La renovación del Pacto de Toledo”, *Revista de Derecho Social*, núm. 14, 2001.
- *Las reformas legislativas en materia de Seguridad Social*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002.
- LÓPEZ GANDÍA, J. y MOMPALER CARRASCO, M.^a A., -La protección social de los funcionarios públicos. Regulación actual y perspectivas ante los sistemas privados de pensiones”, *Revista de Derecho Social*, núm. 25, 2004.
- MESA-LAGO, C., -La reforma estructural de las pensiones de seguridad social en América latina: modelos, características, resultados y lecciones”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 54, núm. 4, 2001.
- MICHAS BEGUERIE, S., *Régimes privés de retraites complémentaires. Perspectives comparative et européenne*, Paris, LGDJ, 1998.

MONEREO PEREZ, J. L., “Instrumentación jurídica e institucional de los Planes y Fondos de Pensiones (I y II)”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núms. 40 y 41, 1989.

- “Notas sobre la caracterización jurídica de los planes privados de pensiones (en especial de los planes del sistema de empleo)”, *Temas Laborales*, núm. 16, 1989.

- “Instituciones de control y gestión de los Planes y Fondos de Pensiones (las formas de participación de los interesados en la gestión de estos sistemas de previsión voluntaria)”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 48, 1991.

- “La posición jurídica de los partícipes en la estructura de gestión y el sistema de adopción de acuerdos en las comisiones de control de los planes y fondos de pensiones”, *Relaciones Laborales*, Tomo I, 1992.

- “El ámbito material de responsabilidad empresarial en el trabajo en contratas. Las obligaciones “referidas” a la Seguridad Social”, *Relaciones Laborales*, Tomo II, 1992.

- *Público y privado en el sistema de pensiones*, Madrid, Tecnos, 1996.

- *Fusión de sociedades y previsión voluntaria en la empresa*, Madrid, Ibidem, 1996.

- “Los Planes de Pensiones en el sistema de protección social: el modelo de pensiones complementarias”, en VV. AA.: *Los planes de pensiones en el sistema de protección social: el modelo de pensiones complementarias (VII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social)*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1997.

- *Los planes de pensiones del sistema de empleo: La incidencia de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997.

- “El futuro del sistema de pensiones: sistema público y sistemas privados (I y II)”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núms. 88 y 89, 1998.

- “Planes y Fondos de Pensiones”, en VV. AA. (Villa Gil, L. E. de la dir.): *Derecho de la Seguridad Social*, Valencia, Tirant lo Blanch, 4.ª ed., 2004.

- “El Texto Refundido de la Ley de Planes y Fondos de Pensiones 1/2002: la cristalización de las direcciones fundamentales de la política de “reforma social”, *Revista de Derecho Social*, núm. 22, 2003.
 - “Los Planes de Pensiones en el proceso de reforma del sistema de protección social”, *Revista de Derecho Social*, núm. 23, 2003.
 - “El marco de referencia: los Planes de Pensiones en el proceso de reforma del sistema de protección social”, en VV. AA. (Monereo Pérez, J. L.; Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M.^a N. dirs.), *Comentario al Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones*, Granada, Comares, 2003.
 - “La protección social complementaria de las pensiones. Los planes privados de pensiones”, en VV. AA. (Monereo Pérez, J. L. y García Ninet, J. I. dirs. y Moreno Vida, M.^a N. y Vicente Palacio, A. coords.): *Comentario sistemático a la legislación reguladora de las pensiones*, Granada, Comares, 2004.
- MONEREO PÉREZ, J. L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J. A., *Las especificaciones de los planes de pensiones del sistema de empleo. Un estudio técnico de la experiencia negociadora*, Granada, Comares, 2004.
- “Planes individuales y planes asociativos de pensiones”, VV.AA. (Coord. López Cumbre, L.): *Tratado de Jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*, Madrid, Iustel, 2007.
 - *Los Planes de Pensiones en el Sector Público*, Cizur Menor, Aranzadi, 2008.
 - *Planes y Fondos de Pensiones: propuestas de reforma*, Documento de Trabajo, Fundación Alternativas, núm. 137, 2008.
 - *Los Planes y Fondos de Pensiones. Guía de Negociación Colectiva*, Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2009.
- MUNNELL, A. H., *Aspectos económicos de los planes privados de pensiones*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1987.

MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R. *et altri*, -Evaluación del tercer pilar del sistema de pensiones: determinantes de las aportaciones voluntarias y sus efectos sobre el ahorro de las familias”, Madrid, Proyecto de Investigación-MTIN, 2010.

NIKONOFF, J., *La Comédie des fonds de pension*, Paris, Arléa, 2.^a ed., 2000.

OCHANDO CLARAMUNT, C., -Una evaluación de las reformas de los sistemas de pensiones en Latinoamérica”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 57, núm. 2, 2004.

- Reformas estructurales de los sistemas de seguridad social en América Latina durante la década de los noventa”, en VV. AA. (López Gandía, J. y Ochando Claramunt, C. eds.): *El Estado del bienestar: Modelos y líneas de reforma*, Alzira, Germania, 2005.

PINO, A. y YERMO, J., -Los efectos de las crisis de 2007-2009 en los fondos de pensiones privados y de la seguridad social: ¿una amenaza para su solidez financiera?”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 63, núm. 2, 2010.

RANCAÑO MARTÍN, M. A.; MOCHÓN LÓPEZ, L. y ALMAGRO MARTÍN, C., *La fiscalidad de los sistemas de ahorro-previsión*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008.

REYNAUD, E., -Financiamiento de las jubilaciones: reparto y capitalización en la Unión Europea”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 48, núm. 3-4, 1995.

- Les fonds de pension et l’avenir des retraites en France”, *Droit Social*, núm. 9-10, 1995.

ROMERO BURILLO, A. M.^a, *Los planes de pensiones del sistema de empleo*, Cizur Menor, Aranzadi, 2002.

ROQUETA BUJ,R.: *Las mejoras voluntarias de la Seguridad Social. Los planes/fondos de pensiones y los contratos de seguro*, Valencia, tirant lo blanch, 2010.

-La instrumentación de los compromisos por pensiones mediante planes y fondos de pensiones”, en *Relaciones Laborales*, núm. 10 (2010).

- SÁENZ de JUBERA ÁLVAREZ, P., *Aspectos económicos de los planes y fondos de pensiones. Una especial referencia a la normativa española*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1991.
- SEGALÉS FIDALGO, J., “El contenido del principio de no-discriminación en la regulación sobre planes y fondos de pensiones”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, núm. 13, 1994.
- SERRANO PÉREZ, F.; GARCÍA DÍAZ, M. A. y BRAVO FERNÁNDEZ, C., *El sistema español de pensiones*, Barcelona, Ariel, 2004.
- SUÁREZ CORUJO, B., *Los planes de pensiones del sistema de empleo. Principios ordenadores*, Valladolid, Lex Nova, 2003.
- TAMBURI, G. y CHASSARD, Y., *Fonds de Pension. Comment font les autres pays*, Paris, Economica, 2002.
- TAPIA HERMIDA, A. J., *Manual de Derecho de Seguros y Fondos de Pensiones*, Cizur Menor, Aranzadi, 1.ª ed., 2006.
- TORTUERO PLAZA, J. L. y AGUILA CAZORLA, O. del, “Los sistemas de pensiones en Europa y Latinoamérica: realidades, expectativas e ideas para un debate”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Derecho social Internacional y Comunitario)*, núm. 54, 2004.
- TREU, T.: “Riforme o destrutturazione del Welfare”, *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, núm. 96, 2002.
- USANO CRESPO, D., “Aspectos críticos de la regulación española”, en VV. AA. (Navas Olóriz, J. ed.): *Los Planes y Fondos de Pensiones. Aspectos económicos, actuariales y jurídicos*, Madrid, Economistas.
- VAL TENA, A. L. de, *La Exteriorización de los Compromisos por Pensiones: el Régimen Jurídico de la Protección de los Trabajadores*, Cizur Menor, Aranzadi, 2004.
- VÁZQUEZ MARISCAL, A., “La reforma del sistema de pensiones en Europa”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Derecho social Internacional y Comunitario)*, núm. 54, 2004.

VILLA GIL, L. E. de la, "El modelo constitucional de protección social", en VV. AA. (Sempere Navarro, A. dir.): *El Modelo Social en la Constitución Española de 1978*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003.

VV. AA.: (Bessone, M. y Carinci, F. dirs.), *La previdenza complementare*, Turín, UTET, 2004.

- *El futuro de las pensiones en España. Seguridad Social y Fondos de pensiones*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1985.

- *Los Fondos de Pensiones*, Madrid, Bolsa de Madrid, 1984.

- (López Gandía, J. y Ochando Claramunt, C. eds.): *El Estado del bienestar: Modelos y líneas de reforma*, Alzira, Germania, 2005.

- (Loy, G. y Loi, P. dirs.): *La previdenza complementare nella prospettiva comunitaria e comparata*, Roma, Ediesse, 2004.

- (Martínez Lafuente, A. dir.): *Estudios sobre planes y fondos de pensiones*, Barcelona, Ariel, 1989.

- (Monereo Pérez, J. L.; Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M.^a N. dirs.), *Comentario al Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones*, Granada, Comares, 2003.

- *Los planes de pensiones en el sistema de protección social: el modelo de pensiones complementarias (VII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social)*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1997.

- *La previsión social complementaria en España. La empresa ante la exteriorización de los compromisos por pensiones*, Madrid, Edit-In, 2001.

- *Previsión social de las Administraciones Públicas Locales*, CASER-CAP, 2004.

- *Previsión Social 2003-2004*, Madrid, Francis Lefebvre, 2002.

- (Rabadán Forniés, M. dir.) *Los Fondos de Pensiones. Su futuro en España*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1984.

- (Reynaud, E.; apRoberts, L.; Davies, B. y Hughes, G. eds.): *International perspectives on supplementary pensions: actors and issues*, Wesport (Connecticut), Quorum Books, 1996.

- *Régimen jurídico de los Planes y Fondos de Pensiones*, Madrid, Editorial Española de Seguros, 2.^a ed., 1989.

YANINI BAEZA, J.: *Las mejoras voluntarias en la Seguridad Social. Régimen del seguro colectivo laboral*, Madrid, Edersa, 1995.

ZUBIRI ORIA, I.: *El futuro del sistema de pensiones en España*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2003.

TERCERA PARTE
LAS REFORMAS

**La reforma de las pensiones en la Unión Europea:
Cambios en las políticas nacionales y coordinación de la Unión
Europea**

David Natali¹⁷⁷

Observatorio Social Europeo (OSE), Bruselas

INTRODUCCIÓN

Dos décadas de reformas en la Unión Europea (UE) han supuesto cierta reducción de la protección pública contra los riesgos de la vejez. Esto se ha producido de forma coherente con el desarrollo posterior de los planes de pensiones privados complementarios (Natali, 2008).

El presente artículo arroja luz sobre la reciente ola de reformas que se ha producido en los Estados miembros de la UE y su impacto en la aplicación de diversos actos legislativos comunitarios (especialmente para la protección de los derechos de pensión de los migrantes). El artículo proporcionará un resumen del resultado y la eficacia de la reforma en los Estados miembros, haciendo especial referencia a las medidas más recientemente adoptadas tras la crisis económica de 2008-10. Además, se resumirá el papel desempeñado por la UE en este ámbito.

La primera sección ofrece el glosario básico para el análisis de las instituciones nacionales encargadas de las pensiones. Al tomar como referencia algunas de las aportaciones clave a la bibliografía (Holzmann et al., 2008; Immergut et al., 2007), presentamos también términos y conceptos que permiten evaluar la innovación del diseño institucional de los sistemas de pensiones nacionales. La sección dos expone los modelos de pensiones de la UE a finales

¹⁷⁷ La sección cuatro se inspira en gran medida en el trabajo de Igor Guardiancich, que ha realizado diversos proyectos sobre política de pensiones para el Observatorio Social Europeo. Consulte Guardiancich (2010) para una lectura más completa del proceso de reforma llevado a cabo en los países de la Unión Europea.

del siglo XX, mientras que la sección tres contempla su reciente transformación y el papel cambiante de los diferentes programas de pensiones (que pertenecen al primer pilar y a los pilares complementarios). La sección cuatro evalúa las principales consecuencias del proceso de reforma en función de una cambiante combinación público-privada. La sección cinco arroja luz sobre el papel de la UE en este ámbito: mientras los desafíos comunes han conducido a la innovación política, la UE ha desempeñado también un papel relevante. La sección seis sirve de conclusión.

1. GLOSARIO BÁSICO PARA EL ANÁLISIS DE LAS INSTITUCIONES ENCARGADAS DE LAS PENSIONES

Normalmente coexisten diferentes instrumentos dentro de un sistema único de pensiones. De hecho, éste consta de diferentes programas o planes, cada uno de los cuales cuenta con sus propias normas de acceso, financiación, cálculo de las prestaciones y administración. El complejo sistema de programas que ofrece protección a las personas mayores representa el *diseño institucional* del sistema de pensiones, que proporciona información sobre el papel de las distintas esferas institucionales: estado, mercado, sociedad civil e interlocutores sociales (régimen mixto de pensiones).

Muchos autores emplean los términos “pilar” y “nivel” para resumir las partes clave de un sistema de pensiones. Tras los influyentes trabajos del Banco Mundial (1994; Holzmann y Hinz, 2005), muchos especialistas utilizan una terminología similar, si bien inconsistente. Esto ayuda a definir las principales características de los sistemas anteriores y posteriores a la reforma de diferentes países europeos. De acuerdo con algunas de las contribuciones más recientes (consulte Bonker, 2005; Immergut et al., 2007; Jochem, 2007), el presente trabajo emplea los siguientes conceptos:

- El *primer pilar* está representado por los programas obligatorios básicos adoptados mediante la promulgación de leyes. Normalmente financiados mediante un sistema de reparto, estos programas son públicos en la medida en que son establecidos por ley y gestionados por un organismo público¹⁷⁸. A menudo tienen objetivos redistributivos. En algunos de ellos, las prestaciones son específicas o uniformes; en otros, se calculan en función de los ingresos y/o las aportaciones(Figura 1);

Figura 1: Diseño institucional de los sistemas de pensiones

Figura 1: Diseño institucional de los sistemas de pensiones

| | <i>Mancomunidad de riesgos</i> | <i>Financiación</i> | <i>Gestión</i> |
|-----------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------|-----------------|
| <i>Tercer pilar</i> | personal | de capitalización | privada |
| <i>Segundo pilar</i> | profesional | de capitalización | privada |
| <i>Tercer nivel</i> | personal | de capitalización | pública/privada |
| <i>Primer pilar Segundo nivel</i> | profesional | sistema de reparto | pública |
| <i>Primer nivel</i> | universal /específica | en función de los recursos /uniforme | pública |

(Fuente: Natali, 2008)

- El *segundo pilar* consta de planes privados en los que la afiliación es colectiva y está relacionada con la categoría profesional u ocupación. Se les define como regímenes profesionales o de empleo que normalmente operan mediante sistemas de capitalización. Las pensiones pueden ser planes de prestaciones definidas o planes de aportaciones definidas. Cada

¹⁷⁸ Éstos constituyen algunos de los criterios que normalmente se proponen para evaluar el carácter público/privado de las pensiones (CPS, 2005).

programa cubre un grupo de trabajadores delimitado en la empresa y/o a nivel sectorial. Es privado en la medida en que no es establecido por ley, sino por convenio colectivo, y es gestionado por interlocutores sociales. Puede tener carácter obligatorio, cuasi obligatorio o voluntario;

- El *tercer pilar* está representado por los ahorros voluntarios que una persona reserva para su vejez. Se tratan de fondos individuales. Este pilar es privado en la medida en que no es establecido por ley y en que se basa en contratos firmados por individuos que se encuentran asegurados por instituciones privadas (ej. compañías de seguros de vida, bancos o fondos de pensiones, incluso con afiliación individual). Los planes del tercer pilar son de capitalización en su totalidad y los objetivos redistributivos, si es que los hay, son limitados (Figura 1).

Pese a que estos términos son de uso extendido (incluso con significados diferentes), los límites entre ellos no siempre están claros y no describen con precisión la combinación de instituciones públicas y privadas. La famosa plantilla realizada por el Banco Mundial (1994), que se basa en la definición de los pilares, ha influido, sin duda, en la reforma de los sistemas de pensiones europeos, si bien muchos países han introducido nuevas medidas que representan una especie de compromiso entre las nuevas ideas y las viejas instituciones (Holzmann y Hinz, 2005; Holzmann et al., 2008).

Así, en los países que experimentaron una privatización parcial de los programas obligatorios (ej. Suecia y Polonia), los regímenes privados forman parte de los tres pilares. Además, se han desarrollado de forma paralela algunos programas públicos: algunos de ellos se determinan en función de los recursos, se financian a través de los impuestos generales y tienen como objetivo representar un red básica de protección social para las personas de la tercera edad necesitadas; mientras que otros guardan relación con el empleo –y los ingresos- y se financian a través de las cotizaciones sociales. Para hacer frente a estas complicaciones, una bibliografía cada vez más abundante alude al concepto de “niveles” (consulte

Jochem, 2007; Immergut et al., 2007; Natali, 2008). A continuación, se utiliza este concepto para describir la estructura interna del primer pilar obligatorio:

- El primer nivel consta de regímenes que ofrecen protección básica contra el riesgo de pobreza en la tercera edad. Pueden ser selectivos, si proporcionan prestaciones en función de los recursos a las personas mayores necesitadas; o pueden ser planes universales uniformes que ofrecen una protección homogénea para toda la población de la tercera edad en función de la ciudadanía;

- El segundo nivel está compuesto por programas tradicionales de reparto vinculados a los ingresos que se basan en el empleo. Proporcionan una mayor protección a los trabajadores y la población activa en un sentido más amplio, y se financian a través de las aportaciones de los trabajadores y empresarios, o a través de los impuestos.

- El tercer nivel está representado por los planes de capitalización (incluso los obligatorios) financiados por una parte del total de las aportaciones. Ofrecen derechos de pensión individuales de forma independiente a los del primer y segundo nivel (Figura 1).

Estos planes son mixtos: en parte públicos y en parte privados. Son públicos en el sentido de que son adoptados y regulados por ley, y el estado (o las instituciones públicas) tiene algunas funciones administrativas y reguladoras. Pero son privados en el sentido de que los activos normalmente son gestionados por fondos privados. Estos programas se hallan entre las innovaciones más interesantes de los sistemas reformados en Europa¹⁷⁹.

La serie de conceptos mencionados anteriormente proporciona ciertas ventajas analíticas si se compara con la terminología de “los tres pilares”. El término “nivel” especifica el papel y el peso de cada parte del primer pilar (con sus propias normas), y cómo influye en la lógica general de los sistemas de

¹⁷⁹ El tercer nivel fue introducido en Suecia, Dinamarca, Polonia, Letonia, Lituania, Estonia, la República Eslovaca y Hungría (CPS, 2005).

pensiones. Algunos autores ya han puesto de relieve las implicaciones analíticas de la interacción variada de los niveles uno y dos, y sus resultados en términos de igualdad y redistribución (consulte Korpi y Palme, 1998). El término arroja luz, por tanto, sobre la combinación público-privada más compleja del tercer nivel del primer pilar. Tal y como Góra y Palmer (2004) señalan, existen cuatro dimensiones en las que aparece la combinación público-privada: gestión, contratos, créditos y activos (consulte también Rein y Turner, 2004; Natali, 2008). En el caso de la privatización parcial de los sistemas de pensiones, las funciones del estado pueden incluir la regulación y supervisión de los planes de capitalización, la financiación de los costes fiscales en la fase de transición, la provisión de diversas formas de garantía, el respaldo de los fondos de pensiones y el denominado *enfoque de distribución central* (consulte los Capítulos 3 y 4 para una descripción más precisa). Éste se basa en la asignación de las tareas de gestión entre las instituciones públicas y privadas (Müller, 2007). En todos estos aspectos, la privatización parcial de los programas de jubilación no es sinónimo de un papel público secundario.

En el caso de los planes de tercer nivel, por ejemplo, los organismos públicos pueden:

- Recaudar contribuciones, llevar la contabilidad y registrar la información sobre cada ahorrador (limitando, por tanto, la interacción entre los gestores de fondos y la población);
- Competir con los fondos privados a través de un fondo respaldado por el estado;
- Controlar la actividad de los fondos privados y regular las inversiones;
- Pagar las prestaciones a los pensionistas.

2. LOS MODELOS DE PENSIONES EN EUROPA: EL STATU QUO ANTE

La bibliografía contemporánea sobre pensiones propuso de forma general dos categorías principales (*modelo de Bismarck vs. modelo de Beveridge; seguridad social vs. de segunda generación; seguridad social vs. sistemas multipilares*) para describir los sistemas de pensiones europeos (consulte Bonoli, 2003; Green-Pedersen y Lindbom 2006).

En los sistemas de **seguridad social** el estado proporciona la mayor parte de las prestaciones de pensiones a través de planes públicos obligatorios básicamente vinculados a los ingresos (ej. Francia, España, Alemania, Suecia). El método de financiación es el sistema de reparto. Las cotizaciones actuales que los trabajadores y los empresarios pagan (o los ingresos procedentes de la recaudación de impuestos actual) no se acumulan, sino que se utilizan inmediatamente para financiar las prestaciones actuales. Por tanto, el principal objetivo de dichos programas de pensiones (que representan el denominado primer pilar) consiste en conceder el mismo nivel de ingresos antes y después de la jubilación (*mantenimiento de la renta*). Se espera que la gran generosidad y cobertura, y el carácter universal de las pensiones públicas limiten el papel de los planes privados (o al menos el nivel de sus prestaciones). Tal y como veremos a continuación, la bibliografía ha distinguido dos subgrupos en esta categoría: la primera generación de sistemas de seguridad social (los países de Europa continental y meridional que introdujeron su sistema de pensiones entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX), donde el pilar público tiene el monopolio de la protección de la tercera edad; y la segunda generación (los países escandinavos como Suecia y Finlandia que introdujeron su componente de seguridad social en la segunda mitad del siglo XX), en la que las prestaciones públicas son menos generosas.

En los sistemas **multipilares**, por el contrario, el estado tiene la responsabilidad de garantizar los derechos básicos con el objetivo de evitar la

pobreza, mientras que las prestaciones adicionales son proporcionadas por los planes de pensiones de empleo y/o individuales complementarios (ej. Dinamarca, los Países Bajos y el Reino Unido). Los métodos de financiación son mixtos: por un lado, los programas públicos de pensiones (primer pilar) proporcionan prestaciones uniformes o en función de los recursos; por otro lado, los planes de pensiones de empleo complementarios y los fondos de pensiones individuales son principalmente de capitalización. Los ingresos actuales se ahorran y posteriormente se utilizan para financiar las futuras prestaciones.

Los sistemas de pensiones de los países que se unieron a la UE el 1 de mayo de 2004 han seguido en gran medida una evolución institucional e histórica diferente. Mientras los países mediterráneos (Chipre y Malta) dieron sus primeros pasos en consonancia con la familia anglosajona, los países bálticos y de Europa central y oriental se vieron enormemente influidos por la ideología comunista, así como por las instituciones adoptadas por la URSS. En el denominado **modelo “soviético”** el estado tenía el monopolio de la protección contra los riesgos sociales; no se admitían los planes privados. Las prestaciones públicas de jubilación tenían como principal propósito garantizar la igualdad de protección entre los pensionistas (*“igualdad de las prestaciones”*). El objetivo se ponía en práctica a través de planes públicos altamente redistributivos. La igualdad se garantizaba mediante periodos de elegibilidad cortos y una distribución verdaderamente justa de los recursos (con tasas de sustitución más altas para los grupos peor pagados). Las pensiones se financiaban a través de las cotizaciones pagadas por los organismos públicos contratantes, se calculaban sobre la base de los ingresos de los trabajadores y eran administradas por las autoridades estatales, los sindicatos oficiales y las empresas públicas. El principio de la seguridad social (formalmente en aplicación) era, de hecho, bastante limitado. Las prestaciones guardaban más relación con la antigüedad y la edad que con las cotizaciones. Además, la falta de una indización efectiva contribuyó a producir dos resultados. Por una parte, las pensiones se volvieron homogéneas, si no uniformes; y, por

otra, supusieron una “red básica de protección social” para la mayor parte de la población (Natali, 2008).

3. LAS TENDENCIAS DE LA REFORMA DE LAS PENSIONES EN LA UNIÓN EUROPEA

Desde principios de los años ochenta, los dirigentes europeos se enfrentaron a nuevos desafíos (envejecimiento de la población, nuevos mercados de trabajo, internacionalización económica, etc.) y compartieron nuevos objetivos (en primer lugar, mejorar la sostenibilidad financiera de los sistemas públicos de pensiones) (Palier, 2003). No obstante, para reestructurar las pensiones, los gobiernos interactuaron con diferentes *legados políticos*. Esta sección contempla primeramente la evolución de los sistemas de pensiones entre finales del siglo XX y principios del siglo XXI. Con posterioridad, resumimos brevemente las reformas más recientes llevadas a cabo tras la crisis económica y financiera de 2008-10.

3.1. Dos décadas de transformación institucional (1990-2007)

Se puede detectar cierta convergencia en lo que respecta a objetivos de política pública, diseño institucional de pensiones y mancomunación de riesgos. En palabras de Hemerijck (2006), observamos un proceso de “convergencia contingente” de la política de pensiones y la adopción de iniciativas políticas similares. Una buena parte de las novedades ha afectado a los sistemas de seguridad social, así como a los sistemas (post)comunistas. En muchos de estos países, los planes públicos todavía constituyen la columna vertebral del sistema de pensiones, pero ya no tienen el cuasi monopolio o monopolio total de la provisión de pensiones a la tercera edad. El objetivo de su política es menos ambicioso que en la fase anterior a la reforma y se espera que las pensiones públicas medias se reduzcan en el futuro. Ambos grupos de países, por tanto, han revisado parcialmente el objetivo de su política y la ambición del pilar público.

En los sistemas de **seguridad social** la generosidad del pilar público está disminuyendo como consecuencia de las recientes reformas y de las nuevas características del contexto socio-económico (p.e., nuevos riesgos sociales; mercados de trabajo más flexibles, etc.). Las previsiones de la UE muestran el esperado descenso futuro de las tasas de sustitución brutas y netas en todos los países. Para los futuros pensionistas, las prestaciones públicas serán menores que en el pasado y estarán más estrictamente relacionadas con los periodos de cotización. Esto pone de manifiesto el objetivo de los programas públicos de progresiva innovación: desde el “mantenimiento de la renta” al “ahorro salarial” (Palier, 2003). Al mismo tiempo, la edad de jubilación ha aumentado en todas partes: este hecho se ha producido como consecuencia del envejecimiento de la población, (lo cual es particularmente evidente en los países del sur de Europa), así como del modo en que el principio de activación se ha puesto en práctica en la política de la tercera edad.

En los países **postcomunistas** se abandonó también el viejo paradigma que se basaba en el monopolio público de la protección de la tercera edad (acorde con su objetivo político de garantizar la *igualdad de las prestaciones*). A pesar de la enorme variación de los cambios en política dentro de la misma categoría, las reformas llevadas a cabo en Polonia, Estonia y Eslovenia han conducido a la apertura del mercado a los fondos de pensiones complementarios, y a la presente (y/o futura) reducción de las prestaciones públicas. En el caso de Estonia y Polonia (tras el primer periodo de transición caracterizado por un gran aumento del gasto público), las recientes reformas han sido coherentes con la ampliación de la cobertura de los planes complementarios. En ambos países, los fondos de pensiones son obligatorios para las cohortes de trabajadores más jóvenes. Esto se produce de forma paralela a la progresiva reducción de las pensiones públicas, lo cual resulta particularmente evidente en el caso de Estonia. En cambio, Eslovenia ha seguido la tendencia de innovación menos radical de los países de Europa occidental con un sistema de seguridad social. Los fondos de pensiones complementarios no son obligatorios, mientras que la cobertura se está viendo

ampliada. Sin embargo, en Eslovenia, al igual que en el resto de países postcomunistas, la protección pública se va a reducir (en lo referido a las tasas de sustitución).

En los sistemas **multipilares** (aplicados en Reino Unido, Irlanda, los Países Bajos y Dinamarca), el pilar público obligatorio representa tan solo una parte del sistema de pensiones y proporciona protección básica (objetivo de la prevención de la pobreza). En este grupo, el gasto público total es mucho menor que en los países con un sistema de seguridad social. En cuanto al diseño institucional y a los instrumentos políticos, el grupo ha demostrado ser estable. Las esferas pública y privada están diferenciadas, y el sector privado está regulado. Las recientes reformas llevadas a cabo se han encaminado hacia la ampliación de la cobertura de los planes complementarios, en especial para los trabajadores atípicos, aumentando al mismo tiempo la adecuación de las prestaciones básicas (Anderson, 2007; Natali, 2011).

Como consecuencia, el diseño institucional de muchos sistemas nacionales está cambiando. Los sistemas de pensiones caracterizados por un diseño de “pilar único” a finales de los años ochenta están ahora convergiendo hacia determinadas formas de sistemas “multipilares”. Los ingresos de los pensionistas son, y serán cada vez más en el futuro, el resultado de las prestaciones procedentes de diferentes sectores (planes de pensiones públicos, profesionales e individuales). El desarrollo paralelo de dichos planes proporcionará una amplia protección contra los riesgos de la vejez. Esto es coherente con la privatización parcial de los sistemas de pensiones y la progresiva “individualización” de los riesgos de la vejez. En otras palabras, la opción de mancomunar los riesgos y, por tanto, la redistribución se han visto restringidas en todos los países que están siendo objeto de revisión. No solo en Europa continental y oriental y en Escandinavia, sino también en los sistemas multipilares. Mientras que en los sistemas anteriores a la reforma los riesgos de la vejez estaban “socializados” y, por tanto, los ciudadanos estaban cubiertos contra muchos factores impredecibles (recesión económica, alto desempleo, envejecimiento demográfico, riesgos de inversión, etc.), en el

escenario posterior a la reforma algunos de estos riesgos ya no están socialmente protegidos. La progresiva reducción de la redistribución se ha aplicado en los programas del segundo pilar.

¿La convergencia de los sistemas nacionales europeos hacia determinadas formas de diseño institucional –multipilar” significa que los sistemas de pensiones son cada vez más coherentes con un modelo único? Resulta bastante evidente que todavía persisten diferencias notables entre los distintos grupos de países. Esta sección proporciona la clasificación de los sistemas de pensiones tras las reformas. A continuación, ofrecemos un resumen más preciso de la reciente evolución de los sistemas de pensiones que se ha tratado de forma general anteriormente. La Tabla 1 resume lo que denominamos los modelos de pensiones del siglo XXI.

Tabla 1: Los modelos de pensiones del siglo XXI

| | Sistema multipilar de 1ª generación | Sistema multipilar de 2ª generación | Sistema de seguridad social de 1ª generación | Sistema de seguridad social de 2ª generación |
|---|--|--|---|---|
| Objetivo de los planes públicos | Protección básica (prevención de la pobreza) | Ahorro salarial (cierta adecuación) | Ahorro salarial (cierta adecuación) | Ahorro salarial (cierta adecuación) |
| Cobertura de los planes privados | Obligatoria o cuasi obligatoria | Obligatoria | Voluntaria | Cuasi obligatoria |
| Planes vinculados a los ingresos | (Principalmente) privado | Público/privado | (Principalmente) público | (Principalmente) público |
| Países | UK, NL, IE, DK | PL, SK, HU, EE, LT, LV | DE, FR, IT, ES | SE, FI |

(Fuente: Natali, 2008)

Para el primer grupo representado por Reino Unido, Dinamarca, Irlanda y los Países Bajos empleamos la categoría *primera generación de sistemas multipilares*. En este caso, el sistema ha demostrado ser estable. Los planes vinculados a los ingresos son principalmente privados, mientras que el papel fundamental de los programas públicos consiste en prevenir el riesgo de pobreza.

Los países del centro y este de Europa representan la *segunda generación de sistemas multipilares*. El papel de los planes complementarios está creciendo (a través de una cobertura obligatoria), pero en el futuro la provisión de prestaciones vinculadas a los ingresos se basará tanto en los programas públicos como privados. Mientras que en la primera generación de sistemas multipilares los programas públicos proporcionan protección básica y homogénea (con prestaciones uniformes y/o en función de los recursos), en estos sistemas postcomunistas el programa público proporciona prestaciones vinculadas a las aportaciones y los ingresos. Esto es coherente con el principio actuarial (de seguridad). La importancia de otros fondos de pensiones voluntarios es limitada. El nivel de protección pública varía entre países. En Estonia la tasa de sustitución media es particularmente baja (mucho más baja que en Polonia). La interacción entre los planes públicos vinculados a los ingresos y las pensiones (en función de los recursos) mínimas resulta decisiva para definir el futuro papel de los programas públicos. Si las prestaciones mínimas se establecen a un nivel alto, la mayoría de las prestaciones vinculadas a los ingresos podría hallarse por debajo de dicho umbral y, consecuentemente, los pensionistas formarían parte del grupo que recibe prestaciones en función de los recursos. Todo ello debería conducir a un sistema de pensiones más similar a los sistemas multipilares de primera generación.

Los países de Europa continental y meridional (Alemania, Francia, Bélgica, España, etc.) representan el tercer grupo: la *primera generación de sistemas de seguridad social*. Las recientes innovaciones han tenido como objetivo controlar el gasto público. Se prevé que la prestación media a la tercera edad se vea reducida y que los planes privados vayan a adquirir un papel más importante en el

futuro. Si se compara con la situación anterior a la reforma, el objetivo de mantener un nivel de vida similar antes y después de la jubilación se comparte entre los programas públicos y privados. Al igual que ocurre en la *segunda generación de sistemas multipilares*, las pensiones públicas se determinan en función de los ingresos y se basan en la lógica actuarial. No obstante, las prestaciones públicas son más generosas y se espera que desempeñen el papel principal a la hora de proporcionar ingresos a las personas mayores. Además, los planes complementarios no son obligatorios, lo cual ha conducido a una ampliación mucho más lenta de su cobertura. Estos sistemas todavía están en fase de transición y es posible proponer escenarios alternativos para su futura evolución (Natali, 2008).

Los países nórdicos (Suecia y Finlandia) forman parte de la *segunda generación de sistemas de seguridad social*. Ambos países adoptaron los planes vinculados a los ingresos en la segunda mitad del siglo XX. Las innovaciones más recientes han sido coherentes con el descenso previsto de las pensiones públicas vinculadas a los ingresos, mientras que los planes complementarios están desempeñando un papel mucho más importante (más aún que en la primera generación de países con seguridad social). Los planes complementarios son cuasi obligatorios (consulte Ebbinghaus, 2011). Estos sistemas son los que más han avanzado hacia una arquitectura multipilar.

3.2. Secuelas de la crisis y política de pensiones (2008-2010)

La reciente crisis ha constado de tres etapas principales: la crisis financiera, que empeoró tras el hundimiento de Lehman Brothers en 2008; la profunda recesión económica que sufrió Europa en 2009; y la crisis griega y las consiguientes tensiones presupuestarias que tuvieron lugar en la Unión Europea en 2010 (Natali, 2010). En la bibliografía sobre política de pensiones, existe un amplio consenso sobre el hecho de que los programas de pensiones, ya sean públicos o privados, no son inmunes a las consecuencias de la recesión económica

y la crisis financiera (OCDE 2009; 2010a; Comisión Europea, 2010b). Sin embargo, la repercusión difiere mucho si tomamos en consideración los planes del primer, segundo y tercer pilar. A continuación, analizamos, por tanto, los desafíos relativos a los planes complementarios y, posteriormente, los retos a los que se enfrentan los programas públicos del primer pilar (con especial atención a los cuatro países que se hallan bajo escrutinio).

Los planes de pensiones complementarios con una lógica de financiación mediante capitalización son los que más se han visto afectados por las negativas tendencias económicas y financieras. Los recientes datos proporcionados por la OCDE (2010a) indican claramente los enormes efectos negativos registrados en 2008 y la limitada recuperación de 2009. En 2008, los fondos de pensiones complementarios, tanto los planes de prestaciones definidas como los planes de aportaciones definidas, se vieron gravemente afectados por la crisis (consulte también Comisión Europea, 2009a). El impacto de la crisis sobre la rentabilidad de las inversiones ha sido mayor entre los fondos de pensión de los países donde las acciones representan más de un tercio del total de activos invertidos, siendo Irlanda la más afectada con un-30% en términos nominales, seguida de Bélgica, Hungría y Reino Unido. Los fondos de pensiones irlandeses fueron los que más se vieron expuestos a las acciones, al 66% del total de activos de media (ibídem, 3-5). Durante la primera mitad de 2009, los fondos de pensiones recuperaron una parte de las pérdidas de inversión de 2008. En junio de 2009 los activos de los fondos de pensiones se situaron un 14% por debajo de sus niveles de diciembre de 2007. La recuperación del rendimiento de los fondos de pensiones ha continuado durante todo el año, respaldada por una fuerte rentabilidad de las acciones, pero necesitará algo de tiempo antes de que las pérdidas de 2008 se recuperen íntegramente. Otra cuestión relacionada con la crisis es la que tiene que ver con los bajos tipos de interés esperados (OCDE, 2010b). Los bajos tipos de interés prolongados podrían tener un impacto sobre los fondos de pensiones y las compañías de seguros tanto en el lado del activo como del pasivo de su balance. Podrían incrementar hasta cierto grado los pasivos de los fondos de pensiones y

las compañías de seguros, y podrían reducir el rendimiento de futuras inversiones. Como consecuencia, la situación de solvencia de las aseguradoras y los fondos de pensiones podrían mostrar un deterioro. En particular, los bajos tipos de interés afectan al nivel de prestaciones que los proveedores de anualidades y los fondos de pensiones de prestaciones definidas pueden ofrecer, y que los beneficiarios pueden recibir. En un contexto de periodos de jubilación cada vez más largos debidos a una mayor esperanza de vida, esto puede tener graves consecuencias en los ingresos por jubilación.

No obstante, la crisis ha afectado también a los planes públicos. En primer lugar, a través de la serie de reformas más reciente, la financiación se ha vuelto cada vez más importante dentro de los sistemas de pensiones gestionados públicamente. Aunque en mucha menor medida que los planes de pensiones privados, los fondos de regulación pública se han visto perjudicados por una rentabilidad negativa de las inversiones. El impacto de la crisis sobre el rendimiento de las inversiones varía enormemente entre países. Ha sido mayor entre los fondos públicos de reserva de pensiones donde las acciones representan una buena parte del total de activos invertidos.

Además, los planes públicos de protección social se han utilizado en gran medida para hacer frente a las primeras consecuencias sociales de la recesión. Los Estados miembros de la UE han incrementado, por tanto, el gasto público social con el fin de limitar las consecuencias de la crisis financiera para las personas y familias. Según la Comisión (2010a), como resultado de los estabilizadores automáticos y las medidas discrecionales que sirven para reforzar las prestaciones sociales, se espera que el gasto social en la UE aumente en 3.3 puntos porcentuales del PIB entre 2007 y 2010. Desde una perspectiva más amplia, la recesión económica (seguida de un crecimiento más tímido) plantea desafíos a largo plazo a los planes públicos de pensiones. El primer desafío es resultado del estímulo fiscal que muchos países aplicaron para reducir el impacto de la crisis, lo cual ha conducido a un rápido deterioro de las finanzas públicas. El FMI (2009) prevé un incremento del ratio medio deuda/PIB del 30% en la zona euro, hasta

alcanzar el 90% del PIB antes de 2014. Este promedio oculta que algunos Estados miembros registrarán aumentos sustanciales. Parte del deterioro presupuestario es cíclico, pero parte de él es permanente.

Se pueden detectar ciertas tendencias comunes. Por un lado, muchos países de la UE han adoptado medidas a corto plazo con el fin de garantizar una protección adicional a las personas mayores que se encuentran en situación de riesgo de pobreza: una indización más generosa y las prestaciones *ad hoc* constituyen el intento más evidente de mejorar la protección de la tercera edad. Por otro lado, las medidas han tratado de reducir las tensiones financieras sobre los planes de pensiones públicos a medio y largo plazo, al mismo tiempo que han permitido mejorar la regulación de los mercados de pensiones. Todos los países que se hallan bajo escrutinio han propuesto y aplicado el incremento de la edad legal de jubilación, así como incentivos para prolongar la vida activa. Esto supone una gran diferencia con respecto a la reacción habitual que los gobiernos nacionales mostraron ante crisis económicas anteriores. No se ha recurrido sistemáticamente a la jubilación anticipada para reducir el desempleo (Angelaki y Natali, 2011).

El papel de los fondos de pensiones privados se ha situado en el centro de un renovado e intenso debate con estrategias opuestas seguidas por los países occidentales y orientales pertenecientes a la UE. Los primeros han tratado de reforzar la combinación público-privada. Las medidas adoptadas tras la crisis no han modificado el diseño del sistema, pero se han enfocado fundamentalmente en seguir fortaleciendo la sostenibilidad de los sistemas. Los planes complementarios han sido reformados a través de una nueva normativa y el intento de aumentar la protección de los Estados miembros. En cambio, los países de Europa central y oriental (Hungría, Polonia, Bulgaria, etc.) han planteado un debate sobre la oportunidad de reducir el papel de los fondos de pensiones privados. Algunos países (los estados bálticos) han reducido las contribuciones establecidas por ley destinadas a financiar las pensiones privadas y han incrementado de forma paralela la parte destinada a los planes de pensiones públicos. Otros (p.e. Hungría)

han vuelto a nacionalizar recientemente los planes de pensiones privados (Natali, 2011). Aunque es demasiado pronto para ofrecer una explicación en profundidad de este giro radical que los países de Europa central y oriental han experimentado en materia de política de pensiones, sí que es posible exponer las primeras impresiones. En primer lugar, la crisis económica ha tenido dos consecuencias principales en estos países: por un lado, ha contribuido a incrementar la presión sobre los presupuestos públicos; y, por otro, la crisis ha hecho que las tendencias negativas en el mercado de pensiones resulten más evidentes. Todo ello ha conducido a una lectura más crítica del papel de las pensiones privadas.

4. UNA CAMBIANTE COMBINACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

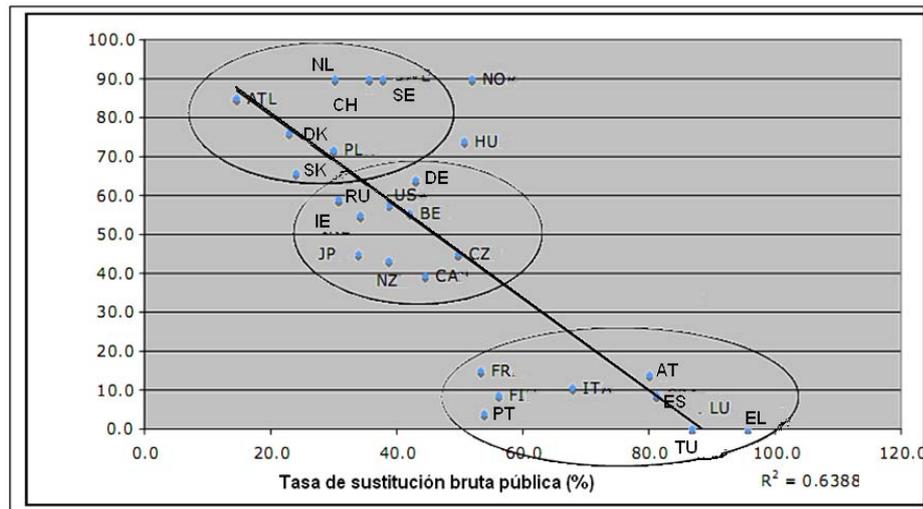
Como destacamos anteriormente, los nuevos modelos de pensiones están “en proceso de movimiento”. Todavía es demasiado pronto para evaluar completamente el resultado de las reformas, ya que se podrían seguir varias vías alternativas en la próxima década. Más allá del diseño institucional, la presente combinación público-privada depende de una serie de factores. Además, los países que comparten el mismo diseño pueden experimentar una evolución diferente de la cobertura y la generosidad de cada pilar.

La Figura 2 muestra que están apareciendo tres grupos entre los países de la OCDE, los cuales se sitúan claramente en el gráfico de dos dimensiones que representan la cobertura (obligatoria, cuasi obligatoria o voluntaria) de las pensiones de empleo privadas y las tasas de sustitución brutas proporcionadas únicamente por los planes públicos. Se observa una clara relación negativa entre ambas variables.

El primer grupo (en la parte inferior derecha) está compuesto por los países tradicionales con modelo de Bismarck (la primera generación de sistemas de seguridad social), los cuales no llevaron a cabo las suficientes reformas (o tienen periodos de transición extremadamente largos) y tan solo se han limitado a

adoptar regímenes privados para compensar futuras crisis, como por ejemplo Francia, Austria, Grecia, España e Italia (Guardiancich, 2010).

Figura 2: Pensiones (de empleo) privadas y tasas de sustitución públicas



Fuente: OCDE (2009)

Notas:

a. Se presentan los datos de la OCDE en lugar de los recogidos por el Comité de Política Económica (CPE, 2009) o el Subgrupo sobre Indicadores (SGI, 2009), ya que estos últimos omiten la cobertura de los planes profesionales e individuales privados.

b. No todos los países incluyen únicamente la cobertura de las pensiones de empleo privadas. Los países anglosajones comprenden la cobertura combinada de los planes profesionales/individuales –porque existen datos–, ya sean obligatorios o voluntarios. Los pertenecientes a Europa del Este tienen planes individuales obligatorios inspirados en el Banco Mundial. En Dinamarca, consideré los planes de empleo de aportaciones definidas cuasi obligatorios, pero no los planes del sistema ATP (fondo de pensiones complementario del mercado laboral danés). La OCDE no registra las tasas de cobertura superiores al 90%.

El segundo grupo (en la parte superior izquierda) está formado principalmente por la primera generación de países con un sistema multipilar, que hicieron obligatoria la cobertura de pensiones de empleo (los Países Bajos, Dinamarca, Suecia), pero también empieza a incorporar aquellos Estados miembros de la UE que redujeron enormemente sus planes públicos y siguieron

las recomendaciones del Banco Mundial para convertir en obligatorias las pensiones individuales privadas (ej. Polonia y la República Eslovaca). La mayoría de las reformas recientes están invirtiendo estas tendencias y puede que conduzcan a otras novedades (ver Hungría).

El tercer grupo (más o menos en el centro), y el más sorprendente, se trata de una combinación de países de la primera generación con un sistema multipilar que optaron por un enfoque voluntarista para ampliar la disponibilidad de planes de jubilación privados –manteniendo el habitual dualismo estado-mercado–, tales como Reino Unido e Irlanda, y de un número creciente de países que siguen el modelo de Bismarck, con nuevas incorporaciones, como las de Alemania, Bélgica y la República Checa, que tampoco han convertido en obligatorios los planes de pensiones de empleo privados.

Lo que cabe destacar en relación con el tercer grupo es que algunos países se encuentran en fase de transición. Es posible que los países que con anterioridad siguieron el modelo de Bismarck se desplacen lentamente hacia el grupo que sigue el modelo de Beveridge y fomenten las prestaciones públicas bajas, aunque universales, junto con planes privados con alta cobertura. Sin embargo, dicha transición está lejos de ser completa y se refleja en las brechas que existen en los sistemas de pensiones de estos países. Tal brecha se define como la diferencia entre la tasa de sustitución bruta de todos los pilares obligatorios (y cuasi obligatorios) de un sistema de pensiones que contempla la hipótesis de base en relación con la media de la UE de los 15. Debería complementarse con regímenes voluntarios y constituye, por tanto, un indicador útil de hasta qué punto podrían estimularse los seguros de pensiones voluntarios en un determinado país que se halla por debajo de la media. Con los datos de sustitución actuales y futuros que se ofrecen, el presente artículo extrapola algunas tendencias generales introducidas a partir de las recientes reformas del sistema de pensiones que se llevaron a cabo en la UE. La decisión de utilizar los datos del SGI sobre las tasas de sustitución brutas es el resultado de dos factores: i) cubre todos los países que forman parte de la UE de los 15, al contrario que el Informe de 2009 sobre el

envejecimiento demográfico (CPE, 2009); ii) establece la diferencia entre prestaciones privadas y públicas únicamente en términos brutos. Por consiguiente, los datos son muy sensibles a las hipótesis y el panorama para algunos países mejora de forma significativa al deducir los resultados.

La mayoría de los países redujeron sus sistemas de pensiones, que en el futuro ofrecerán prestaciones considerablemente inferiores (excepto Dinamarca y los Países Bajos, cuyos planes de empleo cuasi obligatorios más que compensan cualquier contracción pública). La media de la UE de los 15 desciende en 5.5 puntos porcentuales. En segundo lugar, se incrementan las diferencias con respecto a la generosidad de los sistemas, ya que un mayor número de países registrará una brecha en sus sistemas de pensiones. Francia y Portugal caen por debajo de la media, mientras que Dinamarca crece por encima de la misma. En tercer lugar, las brechas varían enormemente, esto es, del 29,3% (2006) y el 26,6% (2046) en Reino Unido al 0,7% (2006) en Suecia y el 5,0% en Portugal (2046). Esto significa que el grado en que estas brechas deben completarse mediante planes privados voluntarios (en relación con el tipo de contribución en particular) varía también notablemente.

5. EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA EN ESTE ÁMBITO: UNA BREVE INTRODUCCIÓN

Aunque el nivel nacional sigue siendo la referencia principal para la política de pensiones (con funciones tanto de redistribución como de regulación), el nivel comunitario europeo se caracteriza por la ampliación de su competencia e influencia. El proceso de integración europea ha erosionado la soberanía de los Estados miembros y ha conducido a un sistema de gobierno multinivel. La dimensión del estado de bienestar de la UE ha emergido como un “eollage no planeado”. El desarrollo de la competencia de la UE en lo referido a las pensiones se ha centrado principalmente en dos instrumentos: la regulación y la post-regulación (en concordancia con la coordinación más que con la armonización de

la política nacional). Los mecanismos de coordinación de la gobernanza se basan fundamentalmente (o exclusivamente) en instrumentos no legislativos (ej. directrices comunes, planes de acción nacional, revisiones entre pares, estudios de evaluación conjunta, recomendaciones y, finalmente, sanciones). Aquí hacemos referencia a dos formas principales de post-regulación. Los requisitos para la disciplina presupuestaria a través del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) – dentro de la más amplia Unión Económica y Monetaria (UEM)– representan un factor de presión indirecta (y fuerte) sobre las instituciones encargadas de las pensiones. La coordinación de las reformas de las pensiones a través del Método Abierto de Coordinación (MAC) constituye una versión directa (y suave) de integración.

5.1. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el contexto de la gobernanza económica de la Unión Europea

El marco fiscal europeo se diseñó en 1991 y posteriormente se incluyó en el Tratado de Maastricht, que entró en vigor dos años más tarde. Luego se revisó en 1997 con la creación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) (en vigencia desde 1999), y finalmente se reformó en 2005 y 2010. El Tratado de Maastricht constaba de un “componente preventivo” centrado en la vigilancia multilateral y en tratar de eludir déficits excesivos, así como de un “componente disuasorio” encargado de abordar los déficits excesivos una vez que aparecen (Natali, 2008). El Tratado tenía como propósito lograr una mayor convergencia de las economías nacionales europeas, eliminando las fluctuaciones monetarias y la competencia desleal de la política monetaria. Desde el principio de la tercera fase de la UEM, los países involucrados han tenido que cumplir con los criterios de convergencia establecidos por el Tratado de Maastricht de 1991. El Tratado definió una serie de procedimientos automáticos a fin de examinar los requisitos de adhesión a la UEM en 1999.

Con tal de salvaguardar la sostenibilidad de las finanzas públicas tras la introducción del euro, el Consejo Europeo de Ámsterdam de 1997 adoptó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). Aparte de los criterios de Maastricht, la coordinación de la política fiscal constaba, por tanto, de dos componentes. La parte preventiva se refería a los requisitos para lograr un equilibrio presupuestario, o bien un superávit presupuestario a medio plazo. Mientras que el Pacto acordado en Ámsterdam no afectaba a la política de pensiones, el Consejo Ecofin y comités técnicos relacionados han realizado un seguimiento explícito de la sostenibilidad a largo plazo de los programas de jubilación.

La primera versión del PEC fue muy criticada (Begg, 2001). Algunas de las críticas se centraron en sus implicaciones para la sostenibilidad de los programas de asistencia social. Para algunos, la falta de referencia alguna a las reformas estructurales, en especial a aquellas relacionadas con las políticas sociales (las más afectadas por las tendencias demográficas negativas), representaba una limitación importante. En 2003, cuando algunos países de la eurozona (y en particular Francia y Alemania) no respetaron los criterios establecidos en el Pacto, la Comisión empezó a presentar distintas propuestas para la revisión del PEC. En marzo de 2005 el Consejo Europeo acordó una serie de modificaciones fundamentales del PEC en consonancia con un enfoque más flexible encaminado hacia el desarrollo de una política fiscal sólida. Los responsables políticos europeos contemplaron las áreas principales de mejora del funcionamiento del Pacto y su lógica económica. El objetivo a medio plazo para el presupuesto público ya no consistía en que todos los países “se aproximaran al equilibrio o al superávit”. Resultaba necesario tomar mucho más en consideración las especificidades nacionales (especialmente la deuda, el crecimiento potencial y el gasto en inversión), coherentes con objetivos diferenciados para cada país.

La Gran Recesión de 2008-09 y el posterior debate sobre la necesidad de reforzar la gobernanza económica de la UE han conducido a la formulación de unas propuestas que no han dejado intactos los planes de pensiones. Los componentes básicos del nuevo enfoque se presentaron inicialmente en dos

comunicaciones de la Comisión, mientras que el paquete de propuestas legislativas fue adoptado por la Comisión a finales de septiembre de 2010.

Las propuestas cubren, en particular, los tres temas siguientes: el refuerzo del cumplimiento del PEC por parte de los Estados miembros y la profundización de la consolidación fiscal, la ampliación de la vigilancia económica y el fortalecimiento de los mecanismos de aplicación. En primer lugar, el componente preventivo del PEC se ve reforzado mediante la introducción del nuevo principio de “política fiscal prudente”, dirigido a garantizar que las políticas fiscales prudentes aplicadas durante los buenos tiempos sirvan de amortiguador durante los tiempos difíciles. Se espera que este enfoque garantice la convergencia hacia los objetivos de medio plazo. El componente correctivo también ha sido mejorado, de forma que la evolución de la deuda se halle en situación equiparable a la evolución del déficit. En segundo lugar, el establecimiento del “Semestre europeo” para la coordinación de las políticas económicas –que comenzó en enero de 2011– debería permitir a los Estados miembros beneficiarse de una temprana coordinación a nivel europeo, sincronizando las evaluaciones de sus políticas fiscales y estructurales. En tercer lugar, se han propuesto nuevos procedimientos de votación: se han realizado propuestas para utilizar la mayoría cualificada únicamente con el fin de impedir que se apliquen las penalizaciones, mientras que en el presente basta con una minoría de países para bloquear las sanciones (Natali, de próxima publicación).

La evaluación de la influencia de los mecanismos de coordinación no legislativos es particularmente difícil. Se trata de un proceso complejo que se basa en la interacción de un número de variables y dinámicas. En el caso de la coordinación de la UE como un factor de presión adaptativa para los programas de jubilación nacionales, su influencia podría afectar a las políticas, las estructuras políticas, el discurso y las identidades.

Aunque la privatización de los sistemas de pensiones no se propuso de forma explícita en la primera versión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, posteriormente sí que se ha hecho un mayor hincapié en la cuestión. Su aplicación

ha conducido en cualquier caso a un incremento de las tensiones entre la Comisión y los países que afrontan los costes a corto plazo de la reforma. Algunos analistas han puesto de relieve la “consecuencia no deseada” de dichas tensiones en el reciente giro radical que han experimentado los Estados miembros de Europa central y oriental, así como la renacionalización de los fondos privados de pensiones

5.2. El Método Abierto de Coordinación Social

El MAC sobre pensiones representa el instrumento más innovador establecido a nivel europeo. El Consejo Europeo de Estocolmo de 2001 lanzó oficialmente la gobernanza “suave” del sistema de pensiones para un periodo de tres años. El proceso implicaba la definición de algunas directrices políticas relevantes, la adopción de un conjunto de objetivos políticos más precisos y la adopción de Informes Estratégicos Nacionales por parte de los Estados miembros, así como del Informe conjunto sobre unas pensiones seguras y sostenibles por parte de la Comisión y el Consejo. Tras los primeros años de aplicación, en mayo de 2003 la Comisión propuso “racionalizar” el trabajo sobre la inclusión social y las pensiones junto con el trabajo previsto en materia de sanidad y asistencia a largo plazo, con el fin de formar un proceso integrado. El objetivo era doble: la creación de un proceso más fuerte y la mejor integración con el proceso de Lisboa, en especial con las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE) y la Estrategia Europea de Empleo. La adopción de nuevos objetivos comunes para las tres vertientes se aplicó a partir de 2006. Las Conclusiones del Consejo de octubre de 2003 acordaron “racionalizar” la coordinación de la inclusión social y la protección social.

Durante la verdadera fase de aplicación del MAC se adoptaron una serie de medidas adicionales que caracterizaron el periodo transcurrido entre 2008 y 2010 (con el final de la Estrategia de Lisboa). En primer lugar, se mejoraron las herramientas para supervisar y evaluar la política nacional de pensiones con el lanzamiento de sesiones específicas de revisión por expertos de temas de interés (como el relacionado con la información pública sobre los sistemas de pensiones y

su modificación en Polonia en 2008; y la reciente cuestión que se planteó en La Haya en 2011 sobre el logro de un equilibrio entre la seguridad y la asequibilidad de los planes de pensiones de capitalización). En segundo lugar, los órganos técnicos –el CPE y el Comité de Protección Social (CPS)– trabajaron en la evaluación de la crisis y sus efectos sobre los sistemas de pensiones y las condiciones de los pensionistas.

En el contexto de la nueva Estrategia Europa 2020, el papel exacto del MAC aún está por determinar. No parece claro cómo conectarán las nuevas disposiciones de gobernanza previstas en el marco de la Estrategia Europa 2020 con las capacidades más amplias de la UE en cuanto a coordinación/cooperación y seguimiento en el ámbito social desarrollado a través del MAC Social durante la década pasada (Frazer et al., 2010). Por tanto, queda sin estar claro cómo se realizará la observación, revisión, evaluación y seguimiento posterior de los objetivos sociales comunes de la UE –más allá de combatir la pobreza y la exclusión social– dentro de la arquitectura de la gobernanza de Europa 2020. Ni tampoco qué ocurrirá con la elaboración de informes nacionales sobre el desempeño en función de los indicadores comunes desarrollados dentro del MAC Social¹⁸⁰, ni cuáles serán las interacciones mutuas entre los ámbitos políticos y las dimensiones sociales de otras directrices de la nueva Estrategia global.

En lo que al MAC sobre pensiones se refiere, buena parte de la bibliografía reciente ha sugerido, por tanto, que el impacto sobre las reformas nacionales será muy limitado. No obstante, en términos de aprendizaje mutuo, los progresos recientes (la definición de indicadores comunes y el intercambio de prácticas y conocimientos) representan un prometedor paso adelante.

¹⁸⁰ZEITLIN, J. (2010). “Towards a Stronger Social OMC in a More Social Europe 2020: A New Governance Architecture for EU Policy Coordination”, en MARLIER, E. y NATALI D. (eds.) con VAN DAM R., *Europe 2020: Towards a more social EU?*, Bruselas: P.I.E. Peter Lang.

6. CONCLUSIÓN

El presente artículo tiene como propósito arrojar luz sobre uno de los tres factores que influyen en la aplicación del marco jurídico de la UE sobre las pensiones (y, particularmente, de la legislación para los trabajadores migrantes y sus derechos de pensión). Hemos centrado nuestra atención en la ola más reciente de reformas de los sistemas de pensiones nacionales y en el modo en que tales reformas van a alterar la aplicación de la legislación comunitaria. El análisis tanto de la tendencia a largo plazo como de las nuevas medidas adoptadas en los cuatro países que se hallan bajo escrutinio ha proporcionado el mapa de pensiones de la UE ampliada e interesantes perspectivas sobre su evolución.

Dos décadas de reformas (1990-2007) han conducido a un cierto grado de convergencia tanto del diseño institucional como de los objetivos primordiales de los sistemas de pensiones. El primero está cada vez más fragmentado. La protección de las personas mayores está cambiando hacia una combinación público-privada. Para algunos países (sistemas de seguridad social), se espera que la generosidad del pilar público se reduzca y ofrezca un mayor margen a las instituciones privadas. La aparente paradoja del descenso de las prestaciones previsto y el paralelo incremento del gasto público se debe al impacto del envejecimiento demográfico.

Con respecto a los objetivos primordiales de los programas públicos, éstos tienden a converger también. En los países con un sistema de protección público más generoso, el estado ha abandonado el objetivo de garantizar el mismo nivel de ingresos antes y después de la jubilación. Las recientes innovaciones están conduciendo a programas públicos menos ambiciosos que tienden a proporcionar recursos más limitados a las personas mayores.

No obstante, las tendencias comunes no van encaminadas hacia la difusión de un único paradigma “global” en toda Europa. Las diferencias entre países todavía persisten. La reducción de la generosidad del primer pilar en los sistemas de seguridad social reformados no supone la convergencia hacia el objetivo de la

“prevención de la pobreza” propio de los sistemas multipilares. En consonancia con los datos y las previsiones sobre el gasto público, se prevé que los primeros gasten mucho más que los segundos.

En cuanto al diseño de las pensiones, el nuevo equilibrio entre las fuerzas públicas y privadas se articula de manera diferente en los países que se hallan bajo escrutinio. Las tendencias comunes hacia un papel más prominente de la protección privada se han visto combinadas con –y parcialmente contradichas por– los esfuerzos por lograr una regulación pública más firme y una nueva combinación de funciones público-privadas. Los recortes de las pensiones públicas no han conducido a una limitación enorme de las responsabilidades públicas, sino a la interacción entre las instituciones públicas y privadas. La introducción de un conjunto de conceptos más complejo (pilares y niveles) ha ayudado a describir esta interacción. Hemos identificado cuatro modelos de pensiones diferentes en la UE (las primeras y las segundas generaciones de sistemas de seguridad social y sistemas multipilares), mientras que hemos recurrido a tres categorías que nos permiten identificar la combinación público-privada específica (en función de la generosidad del pilar público y la cobertura de los planes complementarios). Todo ello demuestra que los sistemas de pensiones se encuentran “en proceso de movimiento” y que su transformación puede alterar la interacción futura entre pilares y niveles.

Las reformas más recientes –llevadas a cabo durante el periodo 2008-10– han sido el resultado de la crisis económica y financiera. Todos los países de la UE han adoptado medidas para mejorar la sostenibilidad a largo plazo de los planes de pensiones públicos, mientras que los países de Europa del Este parecen haber comenzado a dar un giro radical en relación con los fondos complementarios. Algunos países debaten la renacionalización de los planes privados, mientras que otros han reducido las contribuciones a los fondos complementarios establecidas por ley, siguiendo el ejemplo de Hungría.

En este contexto de reformas, la UE ha desempeñado un papel relevante: a través de la legislación y los procesos de coordinación. Estos últimos se refieren al

Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y al MAC sobre pensiones (posteriormente racionalizado en el MAC Social). Ambos han permitido que la UE participe en el proceso de reforma: el Pacto de Estabilidad y Crecimiento ha tenido un papel mucho más importante configurando el programa político.

REFERENCIAS:

ANDERSON, K. M. (2007). "The Netherlands: Political Competition in a Proportional System", en E. M. Immergut, K. M. Anderson y I. Schulze (eds.), *The Handbook of Pension Politics in Western Europe*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press, pp. 713-757.

ANGELAKI, M. Y NATALI, D. (2011). "Pension Policy in Europe after the crisis: EU developments and national reforms", en C. Degryse y D. Natali (eds.), *Social developments in the EU*, Bruselas, ISE/OSE, de próxima publicación.

ANTOLÍN, P. Y WHITEHOUSE, E. (2009). *Filling the Pension Gap: Coverage and Value of Voluntary Retirement Savings*, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 69*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Banco Mundial (1994). *Envejecimiento sin crisis*. Banco Mundial Washington D.C.

BONKER, F. (2005). "Changing Ideas on Pensions: Accounting for Differences in the Spread of the Multi-pillar Paradigm in Five EU Social Insurance Countries", en P. Taylor-Gooby (ed.), *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*. Basingstoke y Nueva York: Palgrave MacMillan.

BONOLI, G. (2003). "Two Worlds of Pension Reform in Western Europe", *Comparative Politics*, Julio de 2003, pp. 399-416.

CESSPJ (2008). Revisión inicial de los aspectos claves para la aplicación de la directiva sobre los fondos de pensiones de empleo. CESSPJ-OP-03-08 (final), 31 de marzo.

Comisión Europea (2005). Anexo de la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo relativa a la mejora de la transferibilidad de los derechos de pensión complementaria. Comité Económico y Social (2005) 1293, Bruselas.

Comisión Europea (2010a). Libro Verde: En pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros. COM (2010) 365 final, Bruselas, 7/07/2010.

Comisión Europea (2010b). Informe provisional conjunto del CPE y el CPS sobre las pensiones. Bruselas, 28/05/2010.

Comisión Europea (2010c). Legislación, cobertura e iniciativas relacionadas de la UE, documento adjunto al Libro Verde: En pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros. COM (2010) 830 final, Bruselas, 07/07/2010.

CPE (2009). El Informe de 2009 sobre el envejecimiento demográfico: Previsiones económicas y presupuestarias para los 27 Estados miembros de la UE. Bruselas: Informe conjunto preparado por la Comisión Europea y el Comité de Política Económica (Grupo de trabajo ad hoc). Economía Europea 2/2009.

CPS (2005). *Los fondos de pensiones de gestión privada*. Informe para el Comité de Protección Social, Comisión Europea, Bruselas.

CPS (2008). *Los fondos de pensiones de gestión privada y su contribución a unos sistemas de pensiones adecuados y sostenibles*. Informe para el Comité de Protección Social, Comisión Europea, Bruselas.

EBBINGHAUS, B. (2011). "Introduction. Studying Pension Privatisation in Europe", en Ebbinghaus, B. (eds.), *The Varieties of Pension Governance in Europe*. Oxford: Oxford University Press, de próxima publicación.

FRAZER, H. Y MARLIER, E. CON NATALI, D., VAN DAM, R. Y VANHERCKE, B. (2010). "Europe 2020: Towards a more social EU?", en Marlier, E. y Natali, D. (eds.) con Van Dam, R., *Europe 2020: Towards a more social EU?* Bruselas: P.I.E. Peter Lang.

GÓRA, M. Y PALMER, E. (2004). –Shifting Perspectives in Pensions”, *IZA Discussion Paper*, N° 1369, Instituto para el Estudio del Trabajo, Bonn, octubre de 2004.

GREEN-PEDERSEN, C. Y LINDBOM, A. (2006). –Politics within Paths: trajectories of Danish and Swedish earnings-related pensions”, *Journal of European Social Policy*, 16/3, pp. 245-258.

GUARDIANCICH, I. (2010). –The Interaction between Pension Privatization and Individualization in Europe”, artículo elaborado para el Servicio Público Federal de la Seguridad Social, Gobierno de Bélgica: <http://www.ose.be/>

HEMERIJCK, A. (2006). –Recalibrating Europe’s Semi-sovereign Welfare States”, *WZB Discussion paper*, N° 06/103, Centro de Investigación en Ciencias Sociales, Berlín.

HOLZMANN, R. Y HINZ, R. (2005). –Old age income support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform”. Washington D.C., Banco Mundial.

HOLZMANN, R., HINZ, R. Y DORFMAN, M. (2008). –Pension Systems and Reform Conceptual Framework, Social Protection and Labour Discussion Paper”, Washington D.C., Banco Mundial.

IMMERGUT, E., ANDERSON, K. M. Y SCHULZE, I. (eds.) (2007). *The Handbook of Western European Pension Politics*. Oxford University Press, Oxford

JOCHEM, S. (2007). –Contemporary Pension Reforms: Beyond Path Dependency?”, en J. Clasen y N. Siegel (eds.), *Comparative Analysis of Welfare Reforms: The Dependent Variable Problem*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp.261-280.

KORPI, W. Y PALME, J. (1998). –The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries”, *Working paper series*, N°1998/174, *Estudio de los Ingresos de Luxemburgo*.

LEIBFRIED, S. (2005). –Social Policy Left to the Judges and the Market?”, en H. Wallace, W. Wallace y M. Pollak (eds.), *Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, pp.243-278.

MEYER, T. Y BRIDGEN, P. (2007). –Private Pensions versus Social Inclusion? Citizens at Risk and the New Pensions Orthodoxy”, en T. Meyer, P. Bridgen y B. Riedmüller (eds.), *Private Pensions versus Social Inclusion? Non-State Provision for Citizens at Risk in Europe*. Cheltenham (Reino Unido) y Northampton (Massachusetts, EE.UU.): Edward Elgar, 3-43.

MÜLLER, K. (2007). –The politics and outcomes of three-pillar pension reforms in Central and Eastern Europe”, en C. Arza y M. Kohli (eds.), *Pension Reform in Europe, Politics, policies and outcomes*. Londres: Routledge, pp. 87-106.

NATALI, D. (2008). *Pensions in Europe, European Pensions*. Bruselas: PIE-Peter Lang.

NATALI, D (2010). –The Lisbon Strategy, Europe 2020 and the crisis in between”, en E. Marlier y D. Natali (eds.) con R. Van Dam, *Europe 2020: Towards a more social EU?*. Bruselas: PIE-Peter Lang.

NATALI, D. (2011). –Old Age Security through Multi-Pillar Pension Systems: Lessons from the UK”, en M. Jessoula y K. Hinrichs (eds.), de próxima publicación.

NATALI, D. (de próxima publicación). –EU Coordination of Pension Policy. Policy Content and Influence on National Reforms”, en H. Verschueren, B. Cantillon y P. Ploscar (eds.), *Social Protection and Social Inclusion in the EU: Interactions between Law and Policy*. Amberes: Intersetia.

OCDE (2005). *Glosario y clasificación de las pensiones privadas de la OCDE*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

OCDE (2009). *Mirada sobre los sistemas de pensiones: Sistemas de ingresos de jubilación en los países de la OCDE*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

ORENSTEIN, M. (2003). "Mapping the Diffusion of Pension Innovation", en R. Holzman, M. Orenstein y M. Rutkowski, *Pension Reform in Europe: Process and Progress*. Washington D.C., Banco Mundial, pp. 171-193.

PALIER, M. (2003). *La réforme de retraite*. París: Presse Universitaire de France.

REIN, M. Y TURNER, J. (2004). "How societies mix public and private spheres in their pension systems", en M. Rein y W. Schmahl (eds.), *Rethinking the Welfare State. The Political Economy of Pension Reform*. Cheltenham: Edward Elgar, 2004, pp. 251-293.

SGI (2009). Actualización de las tasas de sustitución teóricas de las pensiones actuales y previstas 2006-2046. Bruselas: Subgrupo sobre Indicadores (SGI) del Comité de Protección Social (CPS) de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades.

**La evolución jurídica de los derechos de pensión en España:
desde sus orígenes hasta la Constitución**

María Emilia Casas Baamonde

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad Complutense de Madrid

**I.- DEMOGRAFÍA, ECONOMÍA Y MERCADO DE TRABAJO: EL
CARÁCTER HISTÓRICO Y “NACIONAL” DE LAS NORMAS DE
RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS A LAS PENSIONES DE
JUBILACIÓN**

Los derechos de pensión, esto es, a un pago normalmente vitalicio de las personas que se encuentren en las situaciones jurídicas de las que la ley hace derivar esos derechos, forman parte en España de la acción protectora del régimen público de Seguridad Social, sin perjuicio de la existencia de otras pensiones públicas y de derechos de pensión, que traigan causa de instrumentos jurídico-privados como los contratos de seguros y los planes y fondos de pensiones. Los derechos de pensión en la Seguridad Social española, lo son a la percepción de una prestación económica individualizada, caracterizada por su devengo de por vida, aunque pueda no serlo (pensiones de orfandad salvo de personas con discapacidad; revisión de la calificación de la incapacidad por mejoría del estado invalidante profesional; celebración de matrimonio o constitución de pareja de hecho por pensionista de viudedad; en su caso y variablemente a lo largo de su evolución histórica, prestación de trabajo por pensionista de jubilación...), en determinadas situaciones de necesidad: incapacidad permanente en sus distintos grados (total, total cualificada, absoluta y gran invalidez), jubilación (ordinaria,

anticipada, parcial) y muerte y supervivencia (de viudedad, orfandad y a favor de familiares).

La Seguridad Social es un producto histórico y, al tiempo, producto de una evolución histórica. Esa evolución es particularmente sensible a factores diversos e interrelacionados (demográficos, económicos, sociológicos, ideológicos, religiosos, corporativos, sindicales, empresariales, internacionales...) ¹⁸¹, cuya síntesis política determina la normativa reguladora de la Seguridad Social y de sus instituciones, y su cambio, que cristaliza en el Derecho positivo vigente en cada momento en un determinado país.

La referencia a cada ordenamiento jurídico y a sus singulares condicionamientos de orden económico y socio-político es inexcusable, si se quiere alcanzar un conocimiento real de la política y de la legislación de Seguridad Social. Por supuesto, esta constatación elemental no niega la influencia en la organización de un determinado sistema de Seguridad Social de las ordenaciones de otros Estados –esa influencia ha estado en sus propios orígenes-, ni su posible armonización en ámbitos supranacionales. Señala simplemente que la Seguridad Social, es el resultado de una evolución histórica, en la que los datos particulares de cada país ejercen una influencia determinante.

Dicha evolución se viene caracterizando por una gran inestabilidad, consecuencia de la incidencia de ese conjunto de elementos condicionantes, que hacen del Derecho de la Seguridad Social una disciplina jurídica sujeta a cambio permanente; afectando ese cambio a rasgos estructurales –organización de los derechos de Seguridad Social y, señaladamente, de los derechos de pensiones y, en concreto, por jubilación, capitales en un sistema público de Seguridad Social- y siempre coyunturales –cuantía de las prestaciones y de las cotizaciones-.

En la configuración de los derechos a las pensiones de jubilación, cobra un peso específico el cambio demográfico producido en el pasado siglo, junto con un gran crecimiento de la población, desde sociedades jóvenes en expansión a

¹⁸¹ Sin cuyo conocimiento no es posible el de la Seguridad Social como sistema jurídico: P. DURAND, *La politique contemporaine de sécurité sociale*, Dalloz, Paris, 1953, pág. 9

sociedades envejecidas como las europeas actuales, en las llamadas economías desarrolladas (pasando de una situación con alta mortalidad y natalidad a otra con baja mortalidad y natalidad)¹⁸².

En España, que duplicó su población en el siglo XX (de 18,6 millones de habitantes en 1900 a 39,5 en 1998) la esperanza media de vida al nacer creció notablemente, aumentando de 34,76 años en 1900 a 78,71 en 1998 en el conjunto de la población (de 33,85 a 72,25 años para los varones y de 35,70 a 82,16 en el caso de las mujeres), lo que se tradujo en una ganancia de 43,95 años de vida (41,40 años en varones y 46,46 años en mujeres); con caídas en 1910-1920 como consecuencia de la “gripe española” de 1918 y en la década de 1930 a 1940 por causa de la guerra civil, que afectó sobre todo a los hombres.

Ciertamente el incremento expresado, acompañado del correlativo incremento del PIB¹⁸³ y debido fundamentalmente a la caída de la mortalidad infantil, no se vio igualmente repartido a lo largo del siglo según edades de población. En las edades de 60, 65 y 70 años la esperanza de vida de los varones aumentó de un 11,74, un 9 y un 6,61 en 1900 a un 19,89, un 16,11 y un 12,66 en 1998, pasando la de las mujeres de 12,17, 9,23 y 6,72 en 1900 a 24,52, 20,09 y 15,85 en 1998. Los aumentos fueron, pues, más acusados en las esperanzas de vida de las edades más jóvenes, resultando especialmente favorecidos los menores de 15 años en los dos primeros tercios del siglo XX por la mejora de sus condiciones de vida. En cambio, la esperanza de vida ganada a la edad de 65 años fue pequeña desde 1900 a 1940, creciendo significativamente a partir de aquel año, frenándose

¹⁸² F.J. GOERLICH GISBERT y R. PINILLA PALLEJÁ, *Esperanza de vida en España a lo largo del siglo XX. Las tablas de mortalidad del Instituto Nacional de Estadística*, Fundación BBVA, Bilbao, 2006, pág. 18.

¹⁸³ Multiplicado por 17,5 en términos reales con un incremento de la renta real per capita del 2,17 por 100 anual acumulativo, aunque entre uno y otro incremento se produzcan desajustes: en España en la década de los 40 el escaso crecimiento del PIB contrastó con una importante ganancia de años de vida, probablemente debida al impacto demográfico de la guerra civil la anterior década, mientras que el gran crecimiento de aquél de 1960-1970 no se trasladó a la esperanza de vida que sufrió un estancamiento, de modo que la correlación de ambos indicadores no es paralela: F.J. GOERLICH GISBERT y R. PINILLA PALLEJÁ, *op. cit.*, págs. y 33. Los datos de crecimiento del PIB los toman los autores citados de L. PRADOS DE LA ESCOSURA, *El progreso económico de España, 1850-2000*, Fundación BBVA, Bilbao, 2003.

ese crecimiento de 1960 a 1970 y, de nuevo, creciendo establemente a partir de la década de los 70 como consecuencia de la mejora de la asistencia sanitaria y su extensión a toda la población, beneficiando especialmente a los mayores de 65 años”¹⁸⁴.

Ya en este siglo la población siguió creciendo en España intensamente, a un ritmo anual medio de 720.000 personas hasta 2008 –sumando el crecimiento vegetativo y el migratorio y habiendo sido este último el factor clave de ese crecimiento–, desacelerándose y disminuyendo la tasa de crecimiento en los años posteriores –con un saldo migratorio negativo ya en 2011– y alcanzando una población residente a 1 de enero de 2011 de 46.152.925 personas¹⁸⁵. Estima el INE que en la década 2011-2021 el mayor incremento se producirá en el grupo de edad de mayores de 64 años, que crecerá un 17,8%. Ello supondrá añadir 1,44 millones de personas de estas edades a los residentes en España y una ganancia en la esperanza de vida de casi 2 años para los varones (hasta los 80,9 años) y de 1,5 años para las mujeres (hasta los 86,3) que a los 65 años se incrementará en 1,4 años en los varones (hasta el 19,7) y en 1,3 en las mujeres (hasta 23,5). Ante esta evolución de la estructura de la población por edades, la tasa de dependencia (entendida como la relación entre la población menor de 16 años o mayor de 64 y la población de 16 a 64 años) –continuaría su tendencia creciente de los últimos años, elevándose en casi ocho puntos, desde el 49,4 actual hasta el 57,3% en 2021”¹⁸⁶.

La evolución demográfica en la primera década del siglo XXI mantiene, pues, los rasgos característicos del cambio demográfico operado en el pasado siglo: crecimiento poblacional, envejecimiento progresivo de la población, descenso de la natalidad –registrado nuevamente desde 2009 y calculado en un -4,7 por 100 respecto de la década anterior– y de la mortalidad. Con novedades en

¹⁸⁴ F.J. GOERLICH GISBERT y R. PINILLA PALLEJÁ, *op. cit.*, pág. 33.

¹⁸⁵ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Crecimiento de la población en España*, Madrid, 2011, pág. 1.

¹⁸⁶ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Proyección de la población de España a corto plazo, 2011-2021*, Madrid, octubre, 2011, págs. 2, 4 y 6.

las proyecciones para la segunda década debidas a la propia evolución demográfica y a la situación económica y laboral: decrecimiento poblacional de niños, mayor en las edades de 20 a 44 años como consecuencia de las crisis de natalidad iniciada a mediados de los años 80 y por ser esas edades en las que, a su vez, incide más la reciente caída de la migración exterior neta¹⁸⁷, e incremento del número de fallecimientos -en un 7,8 por 100 respecto de la década anterior- por el envejecimiento poblacional con saldo vegetativo negativo. Todo lo cual pronostica un decrecimiento de un 1,2 por 100 de la población de España en los próximos diez años, de mantenerse las tendencias demográficas actuales¹⁸⁸.

No obstante, la comprensión correcta del cambio demográfico y la consiguiente configuración debida de los derechos a las pensiones de jubilación, hacen preciso tener en cuenta que el envejecimiento poblacional es en parte resultado del ejercicio y disfrute de derechos, de la democratización, de ~~la~~ posibilidad de vivir todas las etapas de la vida, cosa de la que antes sólo disfrutaba una pequeña y privilegiada parte de los que nacían¹⁸⁹. No en vano la esperanza de vida es un indicador del ~~desarrollo~~”, no solo del desarrollo económico, sino del ~~índice de desarrollo humano~~” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹⁹⁰ y de otros índices de bienestar humano y material, además

¹⁸⁷ ~~En~~ conjunto, este tramo de edad sufriría una reducción de 3,7 millones de efectivos (un 21,3%) en dicho periodo, en caso de mantenerse las tendencias demográficas actuales”: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *op. ult. cit.*, pág. 4.

¹⁸⁸ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *op. ult. cit.*, pág. 1.

¹⁸⁹ J. PEREZ DIAZ, *Lo que está pasando con la población*, El País, 2010, pág. 25; *El envejecimiento de la población española*, Investigación y Ciencia, 410, noviembre 2010, págs. 38, 40 y 42.

¹⁹⁰ *Informes sobre Desarrollo Humano* publicados desde 1990 a partir de la premisa de que ~~la~~ verdadera riqueza de una nación está en su gente” y de que ~~el~~ objetivo principal del desarrollo es ampliar las opciones de las personas” de modo que disfruten ~~de~~ una vida larga, saludable y creativa”. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) tiene tres dimensiones: salud, educación y estándar de vida, y cuatro indicadores: esperanza de vida al nacer, años promedio de escolarización y años de escolarización esperados, e ingreso nacional bruto per capita. Vid. el *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos*, noviembre 2011, que incluye el [Índice de Desarrollo Humano 2011](#) y las ediciones actualizadas de los índices complementarios presentados en el *Informe del 20º Aniversario*, 2010 (el [Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad](#), el [Índice de Desigualdad de Género](#), y el [Índice de Pobreza Multidimensional](#)), y su objetivo de tratamiento conjunto de la sostenibilidad y de la equidad.

de un indicador “de la salud global de una comunidad” y de las relaciones entre bienestar material y mejoras en la salud¹⁹¹.

Los mayores vivirán todavía más, y con mejores condiciones de salud y de vida, gracias al desarrollo de la medicina y a la extensión de las prestaciones sanitarias “el derecho” a la salud-, económicas y de los servicios sociales y, particularmente, de las pensiones de jubilación, y desempeñarán una función social importante en las economías desarrolladas en apoyo “según edades- de sus ascendientes, pero sobre todo de sus descendientes (la presencia de 4 generaciones, se dice, se generalizará, en las unidades familiares, con lo que ello supone de nuevas relaciones en el reparto de cuidados y recursos)¹⁹².

Las mujeres, por su parte, se han incorporado al mercado de trabajo, a las tareas productivas y no solo a las reproductivas -masivamente desde los años 60 del pasado siglo en las economías más industrializadas-, y a la vida económica, política y social general, siendo este un fenómeno decisivo e irreversible, que tiene en su base y en su desarrollo el valor y el derecho a la igualdad. Liberadas de su anterior dedicación exclusiva y excluyente a la tarea reproductiva, también por causa del descenso de la mortalidad infantil logrado por las mejoras de la salud – por causa de la llamada “evolución reproductiva”¹⁹³-, toman opciones conscientes de maternidad, es verdad, que condicionadas por exigencias profesionales y de empleo y por el desigual reparto de las tareas domésticas y familiares, así como por el propio cambio demográfico, en la medida en que el envejecimiento de las sociedades, con frecuencia tiene como resultado el incremento de las obligaciones que pesan sobre las mujeres. De otro lado, y pese a

¹⁹¹ F.J. GOERLICH GISBERT y R. PINILLA PALLEJÁ, *op. cit.*, pág. 6., citando la metodología de A. SEN, *Mortality as an Indicator of Economic Success and Failure*, *The Economic Journal*, 108, febrero 1998, págs. 1-25; y *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf Inc., Nueva York, 1999 (En castellano: *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona, 2000.); PINILLA, R. y F. J. GOERLICH, *Renta per capita y potencial de calidad de vida (QLP) en España (1981-1999)*, *Investigaciones Regionales*, 4 2004, págs. 53-74.

¹⁹² PÉREZ DÍAZ, *op. cit.*, *loc. cit.*

¹⁹³ PÉREZ DÍAZ, *Demografía, envejecimiento y crisis. ¿Es sostenible el Estado de bienestar?*, en *El Estado de bienestar en el encrucijada: nuevos retos ante la crisis global*, Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarras, San Sebastián, 2011, págs. 57-59.

carencias lacerantes, el cuidado de cada hijo tiene hoy lugar con recursos y dedicación inexistentes hace un siglo, lo que ha redundado en beneficio de su esperanza de vida (descenso de la mortalidad infantil y juvenil), educación y preparación (derecho a la educación), de manera que hoy los jóvenes, por lo general, están mejor formados y preparados que antes.

El envejecimiento de la población, que hay que aprovechar y no combatir en una sociedad democrática del siglo XXI, seguirá, pues, creciendo, como se ha dicho, sin que se espere vaya a ser contrarrestado, según las actuales proyecciones de tendencias también dichas, por la inmigración ni por un inesperado incremento de la natalidad, en regresión desde la mitad de la década de los años 70 y, nuevamente, en la segunda década del presente siglo, ya en la mayor crisis económica conocida en los sistemas de economía de mercado.

No pueden ignorarse los problemas que la evolución demográfica¹⁹⁴ plantea a los sistemas de protección social o de Seguridad Social en la ordenación y financiación de los derechos a las pensiones, de forma particularmente intensa, en la ordenación y financiación de los derechos a las pensiones de jubilación, en sistemas de Seguridad Social de base profesional-contributiva organizados sobre sistemas financieros de reparto, como el español. La reciente Ley 27/2011, de 1 de agosto, de actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, lo destaca: *“El sistema de Seguridad Social tiene que seguir haciendo frente a importantes desafíos, afrontando a largo plazo las exigencias derivadas, entre otras, de las tendencias de evolución demográfica, a fin de garantizar la sostenibilidad financiera de aquél. El hecho incuestionablemente positivo de que la esperanza de vida aumente progresivamente en España, hasta haberse convertido en el segundo país del mundo con mayor pervivencia de la población, enfrenta también el reto de que, en el futuro, será necesario asumir el pago de más pensiones durante más tiempo a causa de dicho envejecimiento de la*

¹⁹⁴ Calificada ya la producida en el siglo XX *“como una auténtica descapitalización biológica de la sociedad española”* por GOERLICH GISBERT y PINILLA PALLEJÁ, op. cit., pág. 21.

población. La disminución prolongada de las tasas de natalidad y el simultáneo incremento de la esperanza de vida de las personas mayores, está provocando una inversión de la estructura de la pirámide de población, aumentando el número de pensionistas en relación con la población activa, esto es, variando la tasa de dependencia de los pensionistas. De no modificarse, aun parcialmente, esta tendencia mediante el incremento de las tasas de natalidad y de los flujos migratorios, la misma se acentuará en las próximas décadas, por la propia evolución demográfica. Esta tendencia demográfica afecta a todas las generaciones, pero sobre todo a las más jóvenes, por el hecho de que serán estas generaciones jóvenes las que serán mayores de sesenta y cinco años durante más tiempo” (Preámbulo Ley 27/2011, I).

Pero la propia Ley 27/2011 reconoce, como no podía ser de otra manera, que el cambio demográfico y el envejecimiento profesional, que inicialmente no duda en considerar positivo, no pueden ocultar los problemas de singular trascendencia para “la sostenibilidad financiera” de nuestro sistema de Seguridad Social, organizado conforme a las variables señaladas, que la Ley reformadora identifica con el acortamiento del período de actividad laboral en su extremo inferior –entrada tardía en el mercado de trabajo como consecuencia de la prolongación de los períodos educativos/formativos-, pero sobre todo en el superior, por causa de las jubilaciones anticipadas a partir de los 50 años de edad, utilizadas como mecanismo de regulación de empleo.

Nada dice, en cambio, la nueva Ley sobre el gravísimo problema del desempleo -nuestra insoportable tasa de desempleo alcanzó el 21,52 por 100 y la cifra de 4.978.300 parados en el último trimestre de 2011¹⁹⁵; y el gasto social en esta partida, el 3 por 100 del PIB en 2008¹⁹⁶-, la alta tasa de temporalidad –situada

¹⁹⁵ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Encuesta de población activa (EPA)*, Tercer trimestre de 2011, Madrid, octubre de 2011, págs. 1-3.

¹⁹⁶ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Economía, trabajo y sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2010*, Madrid, 2011, pág. 53

en el 26,03 por 100 en el último trimestre de 2011¹⁹⁷- y de rotación en la temporalidad y el incremento de la parcialidad impuesta¹⁹⁸, en fin, sobre la precariedad laboral y su agravamiento en la crisis económica, que rompe y menoscaba las carreras de cotizaciones contributivas, arroja una desfavorable tasa entre ocupados/desocupados y dificulta la financiación de las pensiones –y del entero sistema de la Seguridad Social- sostenidas sobre aquéllas.

La Ley, sustentada en el reforzamiento y alargamiento del principio contributivo, se limita a encargar al Gobierno el estudio de la evaluación de la incidencia de las nuevas reglas de cálculo de las pensiones y de “integración de lagunas” correspondientes a los períodos de inexistencia de obligación de cotizar en las carreras de cotización para, en su caso, llevar a cabo “las adaptaciones, modificaciones y cambios que resulten precisos para corregir las distorsiones que tal evaluación haya evidenciado, y que permitan la incorporación de cotizaciones anteriores al período de cómputo como elemento de integración de lagunas” (disp. adicional 8^a); mandato que en el caso específico de los trabajadores a tiempo parcial y fijos discontinuos se concreta en la presentación por el Gobierno, “en el plazo de un año y previa discusión con los interlocutores sociales en el marco del diálogo social”, “de un proyecto de ley que mejore la consideración de los períodos cotizados de los trabajadores a tiempo parcial y en los contratos fijos discontinuos”, “en particular mediante el incremento del coeficiente multiplicador establecido actualmente para causar derecho a las pensiones de jubilación e

¹⁹⁷ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *op. ult. cit.*, pág. 2. Más del 91 por 100 de los contratos registrados en las oficinas de empleo en 2010 fueron temporales: “Más concretamente, en 2010 las contrataciones temporales avanzaron casi el 4 por 100, mientras que las indefinidas se redujeron en más del 6 por 100, cuando en 2009 habían disminuido los dos tipos de contrataciones, aunque más acusadamente las indefinidas”: CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Memoria...*, cit., pág. 28.

¹⁹⁸ Dice el CES en su *Memoria* sobre los datos de 2010, *ibid.*: “Aparte del predominio de las contrataciones temporales, destaca su escasa duración media, ya que más de 4.800.000, casi las dos terceras partes de las que tenían la duración determinada en el contrato, tuvieron en 2010 una duración máxima de un mes, y la elevada frecuencia con que se utilizan, ya que a lo largo de 2010 por cada persona ocupada asalariada se han celebrado casi 3,5 contratos, cifra ligeramente superior a la anterior al inicio de la crisis, que apenas superaba la cifra de tres. Todo ello sería significativo de que la rotación laboral es muy elevada y de que, además, ha aumentado durante la crisis”. Sobre tasas de parcialidad involuntaria y su incremento en la crisis, págs. 306-307

incapacidad permanente” (Preámbulo, IV, y disp. adicional 29^a); y en el de las mujeres en la presentación en el plazo de un año de un estudio a la Comisión no Permanente de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo –sobre las medidas a adoptar para impulsar los mecanismos que incorporen los períodos de atención y cuidado de los hijos, de las personas con discapacidad o personas en situación de dependencia, como elementos a considerar” en sus carreras de cotización, evaluando económicamente las medidas que se propongan, y también la actual regulación existente en el sistema de Seguridad Social, especialmente en el artículo 180 de la Ley General de la Seguridad Social, y en el artículo 9 de la presente Ley”, que modificó aquel precepto en su apartado 1 e introdujo la nueva disp. adicional 60^a de la LGSS sobre –beneficios por cuidado de hijos o menores” (Preámbulo, IV, y disp. adicional 5^a).

Y vuelve –al rápido incremento de la población de edad y de su esperanza de vida” en España, para justificar las dificultades de la garantía del sistema público de pensiones contributivas (Preámbulo, II) y a la evolución del dato de esperanza de vida a los 67 años de edad a partir de 2007 –que ya estaba en las recomendaciones de la Comisión parlamentaria del Pacto de Toledo¹⁹⁹ y en el Acuerdo para la Reforma y Fortalecimiento del Sistema Público de Pensiones del Acuerdo Social y Económico²⁰⁰ - para revisar cada 5 años el Sistema de Seguridad Social en sus –parámetros fundamentales” contributivos y garantizar su sostenibilidad (Preámbulo, IV, y art. 8 y nueva disp. adicional 54^a LGSS).

Explicado el cambio demográfico desde el progreso social y jurídico – implicado en el reconocimiento de derechos –sociales”-, no se trata, como es patente, de un retroceso demográfico, sino de un progreso demográfico²⁰¹ que se ha desenvuelto últimamente en una situación de grave retroceso económico e

¹⁹⁹ *Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo* aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 25 de enero de 2011

²⁰⁰ Suscrito por el Gobierno y las confederaciones empresariales (CEOE y CEPYME) y sindicales (CCOO y UGT) más representativas de ámbito estatal el 2 de febrero de 2011.

²⁰¹ El envejecimiento poblacional es –probablemente el mayor logro de la humanidad en toda su historia”: PÉREZ DÍAZ, *Demografía, envejecimiento y crisis. ¿Es sostenible el Estado de bienestar?*, cit., pág. 62.

incremento del paro, progreso que lo será más, y retroceso que lo será menos, si los poderes políticos invierten o dirigen sus esfuerzos hacia las personas, en educación y formación, investigación y desarrollo. La primera inversión lo es en las personas. De modo que el retroceso o estancamiento poblacional no está en la caída de la fecundidad ni en el envejecimiento de la población, sino en la falta de empleo, y de empleo estable y de calidad, y de oportunidades de los jóvenes y de quienes están en edad de trabajar; en problemas financieros, económicos, productivos, tecnológicos y laborales y, por tanto, políticos, sobre los que los poderes públicos tienen mayor capacidad de actuación que sobre los demográficos, aunque también puedan actuar sobre éstos (por ejemplo, sobre el fomento de la natalidad a través de políticas de igualdad real y de conciliación efectivas y de la inmigración a través de políticas de integración, como han actuado sobre el envejecimiento con políticas de salud y de pensiones). Volviendo a la cita de PÉREZ DÍAZ, «la clave del progreso demográfico... siempre fue muy sencilla: la inversión en las personas. Los humanos, una vez dotados de buenas dosis de recursos, cuidados, ocupación, atención, respeto, cultura o justicia, tienen la sorprendente y ancestral peculiaridad de mejorar notablemente las sociedades a las que pertenecen. Esperemos que la crisis no nos haga olvidar esto»²⁰².

5.131.372 eran los pensionistas de jubilación del Sistema de la Seguridad Social en el tercer trimestre de 2011 -de un total de 8.039.470 perceptores de pensiones contributivas; mas de la mitad, por tanto- de los que 4.755.626 tenían 65 o más años de edad -375.386 menores de esa edad-, siendo varones 3.075.110 -277.503 menores de 65 años- y mujeres 1.680.376 -97.882 menores de 65 años-. En 1 de octubre de 2011 las pensiones contributivas de jubilación eran 5.273.462 -de un total de 8.841.693 pensiones contributivas por un importe de 7.151.356 millones de euros mensuales²⁰³-, situándose la pensión contributiva media de

²⁰² *Lo que está pasando con la población*, cit., loc. cit.

²⁰³ Habiendo crecido en un 1.000.000 el número de pensiones contributivas del Sistema en media anual de 2001 (7.677,92) a 2010 (8.671,02), con un importe medio anual en 2001 de 494,51

jubilación del Sistema de la Seguridad Social en 920,38 euros mensuales – superior a los 808,82 euros mensuales de pensión contributiva media del Sistema – por un importe de 4.853.615 millones de euros al mes. En el Régimen General 1 de octubre de 2011 las pensiones contributivas de jubilación eran 3.053.969 por un importe de 3.486.707 millones de euros al mes y una pensión media de 1.141,70 euros mensuales²⁰⁴. El gasto en pensiones de jubilación supuso en 2008 el 6,8 por 100 del PIB²⁰⁵.

La esencial condición histórica del Derecho de la Seguridad Social y, por tanto, de los derechos subjetivos a sus prestaciones, y, en concreto, a las pensiones, obliga a trazar su evolución a lo largo del tiempo para conocer realmente su situación actual, las líneas de fuerza de su evolución y sus perspectivas de futuro. Y es que en materia de Seguridad Social «es extremadamente difícil hacer tabla rasa del pasado»²⁰⁶.

A continuación se expone, por tanto, la evolución de los derechos de pensión de vejez/jubilación en España mediante la descripción de los capítulos básicos de la historia de la Seguridad Social y de su antecedente inmediato, la previsión social obligatoria o los seguros sociales obligatorios, prescindiendo de antecedentes más remotos (beneficencia, cofradías, gremios, hermandades, montepíos, en los siglos XVIII y XIX)²⁰⁷, no obstante la utilización de algunas de

euros/mes y un coste de 3.839.856 millones de euros mensuales en diciembre de 2001 y de 779,49 euros de importe medio anual y un coste de 6.876.948 euros/mes en diciembre de 2010; y en concreto las de jubilación de 4.545,62 en 2001 con un importe medio de 564,98 euros/mes y un coste de 2.597.266 millones de euros/mes (a diciembre de 2001) a 5.140,55 en 2010 y un importe mensual de 884,07 euros y un coste de 4.634.213 euros al mes (a diciembre de 2010): MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN, *Boletín de Estadísticas Laborales, Pensiones contributivas del Sistema de la Seguridad Social, PEN-1*, noviembre 2011; y *Evolución mensual de las pensiones del Sistema de la Seguridad Social*, noviembre 2011, págs. 3 a 5.

²⁰⁴ MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN, *Principales series. Prestaciones de Seguridad Social y otra protección social. Pensiones contributivas del Sistema de la Seguridad Social*, noviembre 2011; *Evolución mensual de las pensiones del Sistema de la Seguridad Social*, cit., pág. 6.

²⁰⁵ Todavía por debajo de la media de la UE-27, el 10 por 100: CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Memoria...*, cit., pág. 53.

²⁰⁶ J. J. DUPEYROUX, *Droit de la Sécurité Sociale*, Dalloz, 6ª ed., París, 1975, pág. 87.

²⁰⁷ A. RUMEU DE ARMAS, *Historia de la previsión social en España*, Eds. El Albir, Barcelona, 1981.

esas fórmulas organizativas como los montepíos y las sociedades mutuales, y de otras como los seguros privados, haya estado en la base de la organización técnica de los seguros sociales obligatorios e incluso se haya mantenido hasta fechas relativamente recientes para organizar una protección pensionista pública sectorial o de determinados colectivos profesionales, no sin tintes corporativos en ocasiones.

La antigua beneficencia, por su parte, rebautizada como asistencia social se ha integrado en parte en el Sistema de Seguridad Social, perdiendo su antiguo carácter graciable o discrecional y adquiriendo sus prestaciones exigibilidad jurídica, no sin tensiones ante la descentralización del Estado y el diferente tratamiento de aquella y ésta en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Si la Constitución reserva a la competencia exclusiva del Estado la “legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas” (art. 149.1.17º), la asistencia social es, en cambio, materia sobre las que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias a través de sus Estatutos de Autonomía (art. 148.1.20º), y así lo han hecho sin excepción²⁰⁸.

Los seguros privados y las mutualidades, y otras técnicas menos elaboradas y seguras, como las mejoras directas de las prestaciones de Seguridad Social por los empresarios, con otras más evolucionadas y sofisticadas, como los fondos y planes de pensiones, han servido también para canalizar el interés hacia una protección superior a la otorgada por el sistema público y una mayor capacidad de ahorro, dando lugar a un régimen de prestaciones de naturaleza privada complementarias de las públicas. Este régimen complementario “libre” (art. 41 CE) se desarrolla sobre la cobertura de las necesidades básicas por los regímenes públicos de pensiones, a partir de un cierto nivel económico en ciclos alcistas de la economía. Pero también en situaciones de crisis económica en las que la contención del déficit público, amenaza con desequilibrar el poder de

²⁰⁸ Por todas, STC 239/2002.

cobertura de las pensiones públicas, su “adecuación” y su sostenibilidad financiera, proponiéndose por los poderes públicos reformas “racionalizadoras” de los regímenes públicos y el reforzamiento de los complementarios, particularmente a través de planes privados de capitalización de aportación definida²⁰⁹.

El análisis histórico de los derechos a pensiones públicas de vejez/jubilación se efectuará atendiendo a sus rasgos o elementos principales: la existencia de una edad pensionable y su posible anticipación, la contingencia o situación de necesidad protegida (vejez/jubilación), la incompatibilidad o compatibilidad de la pensión con la prestación de trabajo y su remuneración, la voluntariedad o la forzosidad en el abandono del trabajo, los requisitos para lucrar el derecho a la pensión y su cuantía, y el régimen gestor y económico-financiero de la pensión.

II.- LOS SEGUROS SOCIALES OBLIGATORIOS O PREVISIÓN SOCIAL OBLIGATORIA: DESDE 1900 A 1967.

1.- El primer seguro social: el seguro de accidentes de trabajo; primeras pensiones privadas en el marco de un seguro social.

El nacimiento y desarrollo de los seguros sociales obligatorios tuvo lugar en España desde 1900 a 1963.

En su origen están los trabajos encomendados a la Comisión de Reformas Sociales por el Real Decreto de 5 de diciembre de 1883, que la creó, sucedida por el Instituto de Reformas Sociales, creado y regulado por Real Decreto de 23 de abril de 1903. Dicha Comisión debía ocuparse, entre otros asuntos, de “las cajas de retiros y de socorros para enfermos e inválidos del trabajo”, tanto de la “legislación general que pueda establecerse como tipo o modelo para los que voluntariamente se asocien”, como de los “casos en que la suscripción puede ser

²⁰⁹ COMISIÓN EUROPEA, *Libro verde. En pos de unos sistemas de pensiones europeas adecuados, sostenibles y seguros*, Bruselas, COM (2010) 365 final, 7-7-2010.

obligatoria”; de ~~las~~ sociedades de socorros mutuos y seguros sobre la vida” para ~~proporcionar~~ garantías a los asociados” y ~~facilidades~~ y estímulos a la iniciativa individual”; y de ~~los~~ casos en que puede haber responsabilidad por el siniestro ocurrido a los dueños y encargados de la maquinaria y artefactos”.

Por su parte, la Real Orden de 11 de enero de 1908 había encargado al Instituto de Reformas Sociales ~~abrir una información~~, tan amplia como sea posible, respecto del asunto de la mendicidad en la legislación de los principales países extranjeros, en los Municipios de las capitales de España y poblaciones de importancia y en todos aquellos otros aspectos” que el Instituto estimase convenientes. Y que ~~en vista del resultado de dicha información~~” y de su estudio, el Instituto propusiera al Gobierno, ~~con la urgencia que el caso requiere~~, las medidas gubernativas que... pudieran adoptarse para combatir y evitar la mendicidad... y cuáles serían los medios más adecuados para acometer la reforma en la esfera legislativa, de tal suerte que la nueva legislación ofreciese garantías de poder ser implantada con caracteres de verdadera generalidad en todas las poblaciones de España”.

El Instituto acordó por unanimidad proceder inmediatamente a practicar esa información preparatoria y elevó un estudio al Gobierno proponiendo la creación de un Instituto Nacional de Previsión ~~ya lo había hecho en 1905~~²¹⁰ ~~como uno de los medios...~~ para aminorar el mal de la mendicidad por tratarse de una Institución encaminada a difundir la previsión popular en forma de pensiones de retiro, y una de cuyas funciones peculiares será la de operaciones de renta vitalicia constituidas a favor de personas pertenecientes a las clases trabajadoras, que son aquellas que dan a la mendicidad mayor contingente”²¹¹. En los trabajos preparatorios de la creación de la previsión social española el Instituto de

²¹⁰ Presentando el Ministro de la Gobernación, a la sazón don Bernabé Dávila, un primer proyecto de ley creando el Instituto Nacional de Previsión (Real Decreto de 1 de noviembre de 1906 autorizando su presentación a las Cortes).

²¹¹ Real Decreto de 24 de enero de 1908 autorizando al Ministro de la Gobernación, don Juan de la Cierva y Peñafiel, a presentar a las Cortes un proyecto de ley creando el Instituto Nacional de Previsión.

Reformas Sociales señalaría con insistencia que a tal fin se habían tenido en cuenta los ejemplos de “todas las naciones de la comunidad civilizada”.

En efecto, la influencia en la construcción de nuestros seguros sociales obligatorios de los seguros sociales creados por las leyes del canciller Bismarck de 1883-1889 es notoria, aunque tardía por la oposición ideológica de la clase política liberal-católico-conservadora de la Restauración monárquica a su aceptación, al ver inicialmente en la obligatoriedad del seguro la expresión del “socialismo de Estado”. Hay coincidencia en los riesgos elegidos, en la base técnica para montar su aseguramiento obligatorio, superada la oposición ideológica en la segunda década del siglo XX, en su consideración de medidas de protección social específicas para los trabajadores asalariados económicamente más débiles, ante la mísera condición proletaria decimonónica, y en sus motivaciones defensivas del orden constituido, en el que, no obstante, introducían una alteración importante de sus bases liberales de sustentación.

La aparición y propagación masiva por la industrialización de una incidencia específica de los riesgos sociales en una determinada clase social, la clase trabajadora, expuesta a una vulnerabilidad igualmente específica –accidentes de trabajo, pérdida del trabajo o del salario- –en razón de su situación en las relaciones de producción”²¹², y su dependencia existencial de la venta cotidiana de su fuerza de trabajo, a cambio de un salario –su indigencia-, coincidiendo históricamente en esa clase social las cualidades de asalariados e indigentes, trastocaron las instituciones existentes para atender a los riesgos de la existencia.

La industrialización, la urbanización de la clase trabajadora la generalización del régimen de trabajo asalariado, la situación de explotación y miseria de la clase trabajadora, el surgimiento del movimiento obrero en un marco de individualismo y de liberalismo jurídico y económico, y la crisis de la ideología liberal explican, como es sabido, el nacimiento de los seguros sociales obligatorios. Explican al tiempo que estos seguros sociales formaran parte de las

²¹² H. HATLFED, *Du pauperisme à la sécurité sociale*, A. Colin, París, 1971, págs. 25 y sigs.

primeras “leyes sociales”, puesto que se dirigían a unos mismos destinatarios: los trabajadores asalariados, con igual finalidad de atenuación del desequilibrio económico y de la lucha de la clase obrera y de integración social de esta clase en aras del mantenimiento del régimen de producción capitalista y de trabajo asalariado. Hasta el punto de que, como también se sabe sobradamente, en la generalidad de los países industrializados las primeras normas de la legislación del trabajo —“leyes sociales u obreras”— fueron normas de previsión social, fenómeno que obtuvo una confirmación expresiva en nuestra primera ley de accidentes de trabajo.

En efecto, en España, en la etapa de la Restauración, se estableció *el primer seguro social*, aunque no obligatorio: *el seguro sobre los accidentes de trabajo por Ley de 30 de enero de 1900*. Esta Ley, conocida como “Ley Dato” por haber sido propuesta por el entonces Ministro de Gobernación don Eduardo Dato, texto de sorprendente modernidad, consagró el principio de responsabilidad empresarial objetiva o sin culpa por daños o principio de riesgo profesional: “El patrono es responsable de los accidentes ocurridos a sus operarios con motivo y en el ejercicio de la profesión o trabajo que realicen, a menos que el accidente sea debido a fuerza mayor extraña al trabajo en que se produzca el accidente” (art. 2). Y legó a la posteridad el propio concepto técnico-jurídico de accidente de trabajo: “... entiéndese por accidente toda lesión corporal que el operario sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecuta por cuenta ajena; por patrono, el particular o Compañía propietario de la obra, explotación o industria donde el trabajo se preste; y por operario, todo el que ejecuta habitualmente un trabajo manual fuera de su domicilio por cuenta ajena” (art. 1).

Aquella fue su gran novedad, pues la regulación civilista de la responsabilidad se hallaba todavía en esa época anclada en la actividad económica del Derecho romano.²¹³ La formulación reformadora de la regulación civilista de la responsabilidad que la Ley incorporó fue fruto del hecho trascendental e

²¹³ M. HAURIOU, *Not. al Arrêt Lepreux, 13-I- 1899*, Sirey, París, 1900, 3, 1.

irreversible de la separación de los trabajadores de los medios y materiales productivos, cuyos propietarios devienen responsables de los daños sufridos por aquéllos en su trabajo, salvo fuerza mayor como se ha visto; daños potenciados por el desarrollo de la civilización industrial.

Tuvo también en consideración la Ley el elemento subjetivo intencional de la culpa del empresario –imprudencia, negligencia, incluso dolo, sin perjuicio de la consideración también posible del accidente, como falta o delito sujeta al Código Penal y a los jueces y tribunales de lo criminal- en la producción de los accidentes de trabajo vinculada al incumplimiento por aquél de las obligaciones de prevención de los accidentes que la Ley imponía: –Las indemnizaciones determinadas por esta Ley se aumentarán en una mitad más de su cuantía cuando el accidente se produzca en un establecimiento u obras cuyas máquinas o artefactos carezcan de los aparatos de precaución a que se refieren los artículos 6º, 7º1, 8º y 9º” (art. 5.5ª).

Las indemnizaciones económicas –el patrono quedaba también obligado a facilitar la asistencia médica y farmacéutica por los facultativos por él designados- a que los obreros tenían derecho, correspondientes a las consecuencias o resultas del accidente (incapacidad temporal, incapacidad permanente o perpetua parcial, incapacidad permanente o perpetua absoluta, muerte del obrero) e incrementadas por la existencia de culpa en su producción, no fueron generalmente cantidades de devengo permanente, que llamamos pensiones, sino cantidades tasadas o fijas cuantificadas por el jornal o salario del accidentado correspondiente a un determinado: 10 meses, 1 año, 18 meses o 2 años (arts. 4, 5 y 11).

No obstante, en caso de muerte del obrero, los propietarios de establecimientos industriales podían otorgar, en lugar de las indemnizaciones señaladas reguladas en el art. 5 de la Ley, *–pensiones vitalicias*, siempre que las garanticen a satisfacción de la víctima o sus derecho habientes, en la forma o cuantía siguiente:

1º. De una suma igual al 40 por 100 del salario anual de la víctima, pagadera a la viuda, hijos o nietos menores de diez y seis años.

2°. De 20 por 100 a la viuda sin hijos ni descendientes legítimos de la víctima.

3°. De 10 por 100 para cada uno de los ascendientes pobres y sexagenarios, cuando la víctima no dejase viuda ni descendientes, siempre que el total de estas pensiones no exceda de 10 por 100 del salario.

Estas pensiones cesarán cuando la viuda pasare a ulteriores nupcias, y, respecto de los hijos o nietos, cuando llegasen a la edad señalada en el artículo 5º, diez y seis años (art. 10).

La Ley no reconocía, pues, el derecho a las pensiones de los supérstites derechohabientes, por la muerte del obrero causante, porque la obligación de indemnización del patrono en forma de pensiones vitalicias quedaba a la libre voluntad de éste. Incluso el ejercicio de esa voluntad empresarial se condicionaba a la garantía de la pensión por el empresario ~~“a~~ “satisfacción” de sus beneficiarios, expresiva de una consideración recelosa o desconfiada de la seguridad de su mantenimiento, tanto por razones jurídicas como económicas, ante la insolvencia del empresario no asegurado, e inclinada preferentemente, hacia las indemnizaciones tasadas de entrega inmediata y completa. Se trataba, por lo demás, de pensiones privadas.

A la voluntad de los patronos quedaba igualmente, con los problemas de insolvencia que el ejercicio de esa libertad podía acarrear, la sustitución de sus obligaciones de indemnización económica, pagada por una sola vez o bajo forma de pensiones, o de cualquiera de ellas, ~~“por~~ “por el seguro hecho a su costa en cabeza del obrero de que se trate, de los riesgos” de incapacidad o muerte del obrero accidentado que las causaban, de cada uno de ellos o de todos, ~~“en~~ “en una Sociedad de seguros debidamente constituida, que sea de las aceptadas para este efecto por el Ministerio de la Gobernación, pero siempre a condición de que la suma que el obrero reciba no sea inferior a la que correspondiera con arreglo a esta Ley” (art. 12). Se trataba, pues, de un seguro privado de carácter mercantil.

Ni el seguro era obligatorio, ni existieron derechos de pensiones, si el empresario no optaba por ejecutar bajo esa forma su obligación de indemnización

económica de las resultas de los accidentes de trabajo. Pero la Ley de 1900 reconoció a los obreros manuales de las industrias y trabajos que su art. 3 enumeraba, prestaciones económicas y médico-farmacéuticas por causa o como consecuencia de los accidentes sufridos en o con ocasión de su trabajo por cuenta ajena. A tal fin, estableció la responsabilidad objetiva del patrono por los daños sufridos por sus trabajadores, asegurable ~~a~~ su costa en cabeza del obrero”, y avanzó una regulación protectora de los riesgos profesionales, e incipiente sobre seguridad e higiene o prevención de riesgos en el trabajo, que llegará hasta nuestros días. Fue un importantísimo seguro social que abrió paso a los seguros sociales obligatorios

Reglamentada por RD de 28 de julio del propio año, dio lugar a numerosas normas para extender su aplicación (al ramo de la guerra, de marina, a las tripulaciones de buques), para la declaración de incapacidades, y para autorizar a las asociaciones mutuas y a las sociedades y compañías de seguros a intervenir en el ramo de accidentes de trabajo.²¹⁴

Fue posteriormente modificada por la Ley Matos de 10 de enero de 1922, y su Reglamento provisional de 29 de diciembre siguiente, que incrementó las prestaciones, haciéndolas extensivas a los supuestos en los que el accidente de trabajo hubiera tenido lugar por la imprudencia profesional del propio trabajador. Y recogida mas tarde en el Código de Trabajo de 1926 (aprobado por Real Decreto Ley de 23 de agosto de ese año, a propuesta del Ministro de Trabajo, Comercio e Industria, don Eduardo Aunós), en concreto en su Libro Tercero: ~~De~~ los accidentes de trabajo”. Con el precedente del Real Decreto de 14 de octubre de 1919 que creó el seguro obligatorio de accidentes de mar, *el seguro de accidentes de trabajo se convertiría en obligatorio* en el ~~bi~~enio reformador” republicano *obra de la Ley de 4 de julio de 1932*, de adaptación del Código de Trabajo de

²¹⁴ H. GONZÁLEZ REBOLLAR, *Ley de Accidentes del Trabajo. Estudio crítico de la española de 30 de enero de 1900, de su Reglamento y disposiciones concordantes comparadas con las principales legislaciones extranjeras*, Imp. de Calón, Salamanca, 1903.

1926 al Convenio núm. 17 de la OIT, de 10 de junio de 1925, ratificado por España por Real Decreto Ley de 24 de mayo de 1928, y de Bases para la elaboración del texto refundido de la legislación de accidentes de trabajo. Ese texto refundido fue aprobado por Decreto-Ley de 8 de octubre de 1932 y reglamentado por Decreto de 31 de enero de 1933. En él se generalizaron las prestaciones en forma de renta en vez de en forma de capital. Previamente el Decreto-Ley de 12 de junio de 1931 y su Reglamento de 25 de agosto de 1931 habían extendido el régimen obligatorio de los accidentes de trabajo a la “pequeña agricultura”.

2.- Las pensiones de retiro del régimen de seguros voluntarios subsidiados del Instituto Nacional de Previsión: primeras pensiones públicas de previsión social; un retiro que no retiraba a los asegurados con capacidad económica para capitalizar la pensión.

La Ley de 27 de febrero de 1908 creó el Instituto Nacional de Previsión con la misión de “primero, difundir e inculcar la previsión popular, *especialmente la realizada en forma de pensiones de retiro*; segundo, administrar la mutualidad de asociados que al efecto y voluntariamente se constituya bajo este patronato, en las condiciones más benéficas para los mismos; tercero, estimular y favorecer dicha práctica de *pensiones de retiro*, procurando su bonificación de carácter general o especial, por entidades oficiales o particulares” (art. 1). El Instituto, cuyo primer presidente fue don Eduardo Dato e Iradier, se constituyó, aprobados sus Estatutos provisionales por Real Decreto de 28 de diciembre de 1908 – convertidos en definitivos por el Decreto de 26 de enero de 1909– antes del 1º de enero de 1909.

Las personas de las “clases trabajadoras” cuyo sueldo o derechos no excedieran de 3000 pts. anuales, podían contratar con el Instituto rentas o pensiones de “retiro” –terminología obrerista que sólo tardíamente se sustituye por la de jubilación, por influencia de la legislación de pensiones de los funcionarios públicos- mediante imposiciones únicas o periódicas efectuadas por

quienes hubieran de disfrutar de esas pensiones, “o bien por otras personas o entidades a su nombre, bajo el pacto de cesión o de reserva del capital, en todo o en parte, para los derechohabientes” (art. 13.1)²¹⁵. El Instituto seguía en esas operaciones las reglas técnicas del seguro: las cuotas, según las tarifas de cuotas del Instituto, las satisfacían los imponentes, los trabajadores o los empresarios ~~a~~ su nombre”, ~~a~~ prima anual, aceptándose con un pequeño recargo el pago semestral, trimestral y mensual, hasta llegar al mensual” (art. 16) y no admitiéndose imposiciones que excedieran las necesarias para producir una pensión anual de 1500 pesetas a favor de la misma persona, ni entregas inferiores a 50 cts. (art. 14).

El régimen financiero era, pues, el de capitalización calculándose las rentas vitalicias en función de tablas de mortalidad y un tipo de interés no excedente del 3 ½ por 100. Además de las reservas matemáticas correspondientes, el 3 por 100 de las cuotas se destinaba a constituir unas reservas especiales a efectos de cambios en las tablas de mortalidad o del interés de las inversiones (art. 15).

En cuanto a las rentas abonadas por el seguro, las superiores a 60 pts. se abonaban mensualmente; respecto a las vitalicias diferidas constituidas bajo el pacto de capital reservado, el asociado podía, antes de entrar en el disfrute de su renta, reembolsar el valor del rescate de dicho capital, o aplicar su valor a la adquisición de una renta temporal hasta comenzar la diferida; en las rentas constituidas bajo el pacto de capital cedido con acumulación de beneficios, los asociados tenían los beneficios correspondientes a su categoría dentro de la

²¹⁵ También podían constituirse pensiones de retiro a favor de obreros del Estado y de empleados o funcionarios públicos y de particulares de toda clase, recuérdese que siempre que sus sueldos o derechos no excedieran de 3000 pts. anuales y siempre que no disfrutasen de pensiones de jubilación por disposiciones legales (art. 13, párr. 2º). No se exponen en este trabajo los derechos de pensión de ~~jubilación~~ de los funcionarios públicos cuyo reconocimiento se inició en el siglo XIX (Real Decreto de 13 de octubre de 1828), continuó ya en el siglo XX con la Ley de 22 de julio de 1918, de Bases para la organización de los funcionarios públicos, y se consolidó con el Estatuto de Clases Pasivas del Estado aprobado por Real Decreto de 22 de octubre de 1926. Vid. M.R. ALARCÓN y S. GONZÁLEZ ORTEGA, *Las pensiones de funcionarios públicos en España*, Mapfre, Madrid, 1988.

mutualidad, producidos por las reservas y bonificaciones de los asociados premuertos de la misma categoría, por la caducidad de sus libretas o por la prescripción de capitales reservados, aplicándose tales beneficios para aumento de la renta, según tarifa (arts. 16, 18 y 19). La entrega de la renta a los derechohabientes como ~~e~~capital hereditario” en los contratos celebrados con esta condición se regulaba en el art. 30.

El Fondo general de bonificación de pensiones del Instituto, integrado especialmente por la subvención anual del Estado ~~t~~ambién por el ~~s~~aldo de cada ejercicio” una vez constituidas las ~~r~~eservas” y hechas ~~l~~as demás deducciones expresamente autorizadas” por la Ley (art. 20)-, se distribuía entre los asociados ~~g~~radualmente” y ~~s~~egún reglas generales”, aplicándose ~~ú~~nicamente las reconocidas en cada ejercicio anual a los que hubiesen hecho alguna imposición en el anterior” (art. 21), ~~e~~n forma de constitución de nueva renta o aumento de la contratada, con arreglo a las tarifas y condiciones vigentes al reconocerse la bonificación” (art. 23). Durante el ~~p~~rimero decenio” del Instituto no podía reconocerse a un mismo asociado una bonificación anual que excediese de 12 pts (art. 21, párrf. 2º). Las bonificaciones habían de aplicarse preferentemente a los asociados cuyas imposiciones no les permitieran alcanzar una pensión anual de 365 pts., estableciéndose ~~b~~onificaciones especiales” a favor de quienes contratasen ~~a~~ mayor cuota que la ordinaria períodos abreviados... en atención a su edad avanzada” (art. 24). Existían también fondos especiales de bonificación constituidos por donaciones a favor de un grupo de asociados o de asociados individuales aplicables según las ~~c~~ondiciones lícitas expresadas por los donantes” (art. 25).

Las instituciones benéficas de toda clase existentes en aquellos momentos en España, podían asegurar en el Instituto ~~l~~a totalidad de las pensiones de retiro” de sus asociados, reasegurar una parte de dichas operaciones o establecer un convenio de reaseguro, debiendo el Instituto conceder ~~e~~speciales facilidades” a los seguros colectivos (art. 35). Reglas especiales se destinaban también a las ~~C~~ajas de pensiones de retiro a favor de las clases trabajadoras constituidas por la

acción social” (art. 39 y Real Decreto de 10 de diciembre de 1908 que aprobó el Reglamento sobre las entidades similares del Instituto Nacional de Previsión).

El seguro seguía siendo voluntario, pero era ya un seguro público y no privado como el de accidentes de trabajo, administrado por el ente público encargado de organizar la previsión popular o social en España, denominado de *libertad subsidiada* por cuanto en los términos expuestos contaba con la bonificación o subvención del Estado²¹⁶.

En ese régimen de libertad subsidiada, el Consejo de Patronato del Instituto acordaba la distribución de bonificaciones a los “imponentes” que eligieran como “edad de retiro” la de 55, 60 o 65 años, siempre que no percibieran “derechos pasivos de procedencia oficial o particular”, no estuvieran “ya favorecidos en sus respectivas imposiciones con subsidios del Estado, la Provincia o el Municipio”, ni tuvieran “una situación económica significada por el pago de los impuestos directos mínimos” que fijase el Reglamento (art. 92 de los Estatutos del INP y art. 20 del Reglamento de Operaciones y Financiero del Instituto, aprobado por Real Orden de 17 de agosto de 1910). Pero no se establecía expresamente la obligatoriedad del retiro, ni la incompatibilidad de la percepción de la pensión con el trabajo.

Como ha dicho F. SALVADOR, el “retiro” en régimen de libertad subsidiada “no retiraba a nadie”. Tampoco el período de acumulación de capital era un verdadero período de actividad profesional para causar el derecho a la pensión, sino que “resultaba meramente de la aplicación a los <<retiros voluntarios>> de las reglas técnicas del seguro de vida, bajo la forma de ahorro de renta diferida. Puede concluirse... que el régimen de libertad subsidiada..., al no prever el cese profesional al cumplimiento de la edad pensionable, no contemplaba en puridad una verdadera jubilación laboral”, aunque incorporase “alguna nota definitoria de la misma, como sucede con el carácter público de la

²¹⁶ J. GARCÍA MURCIA, *Organización por el Estado de un Instituto Nacional de Previsión*, en J. GARCÍA MURCIA e I. A. RODRÍGUEZ CARDO, *Legislación histórica de previsión social. En el centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Aranzadi, Navarra, 2009, págs. 53-75 y bibliografía allí citada.

pensión. Al mismo tiempo, en esta primera versión del Retiro Obrero se encuentra también el primero de los antecedentes de la jubilación anticipada, al incorporar... edades reducidas dentro de una serie de opciones que podía ejercitar el beneficiario”²¹⁷.

3.- El “Retiro Obrero” intensificado, primer seguro social obligatorio en España: establecimiento con carácter general de la edad pensionable en 65 años y de la continuidad en el trabajo para formar la cuantía de la pensión mínima de subsistencia o alimenticia, en un retiro que seguía sin retirar a trabajadores indigentes.

El Real Decreto de 11 de marzo de 1919, “de intensificación de retiros obreros”, fue la norma²¹⁸ que estableció el primero de los seguros sociales obligatorios en España, que a su vez fue cabeza de puente hacia la obligatoriedad en la cobertura de los riesgos sociales. La norma, que adopta ese título de “intensificación de retiros obreros”, se presenta como una “ampliación del régimen ya establecido por la Ley de 27 de febrero de 1908, que creó el Instituto Nacional de Previsión”. Pero esa “ampliación”, lograda no sin dificultades, fue la que marcó el tránsito hacia la construcción de los seguros sociales obligatorios en España con notable retraso respecto de su modelo, los seguros obligatorios de Bismarck.

A) Del régimen de libertad subsidiada a la obligatoriedad del seguro

Distintos factores permitieron el tránsito desde el régimen de libertad subsidiada a la obligatoriedad del seguro social:

1º) La existencia, por fin, de una opinión pública favorable manifestada y divulgada mediante la celebración de la “Conferencia técnico-social para la

²¹⁷ *El régimen de retiro obrero*, en J. GARCÍA MURCIA e I. A. RODRÍGUEZ CARDO, *op. cit.*, pág. 81.

²¹⁸ Es conocido que fracasada su tramitación como proyecto ley, tras ser dictaminada favorablemente por la Comisión del Senado como consecuencia de “la suspensión de las sesiones parlamentarias” “por circunstancias políticas”. El citado Real Decreto reprodujo el dictamen del Senado.

implantación de los seguros sociales” ordenada por el Real Decreto de 29 de julio de 1917. El ideario de la burguesía ilustrada y reformista (liberales, conservadores, católicos), favorables ya al intervencionismo del Estado, queda perfectamente expuesto en la exposición que el Ministro de Fomento, don Luis de Marichalar, vizconde de Eza, dirigía al Rey Alfonso XIII y que abre el citado Real Decreto: “uno de los tristes resultados de la pavorosa guerra actual, es la paralización en que ha sumido a los estudios sociales encaminados a asimilar en la vida industrial moderna las ansias de mejora y de elevación ciudadana, de que se halla poseída la clase trabajadora, y que a *todo Gobierno clarividente interesa recoger, para convertir a ésta en colaboradora del capital y obtener por su adecuado engranaje una resultante positiva y fecunda*”. Advertía del agravamiento de los problemas “el día de la paz, cuando el fortalecimiento en las clases trabajadoras de su influencia política y económica se contraponga a la obra inmensa de reconstitución del capital”²¹⁹, y señalaba la necesidad de aprovechar “los beneficios de la neutralidad” para estudiar la cuestión objeto de la Conferencia con el fin de “fusionar en estrecha relación a los dos grandes coadyuvantes de la industria, el capital y el trabajo”, de forma que “la profesión misma” proveyera “al remedio de los males” por ella engendrados “por los daños de carácter social que la vida del trabajo acarrea”.

De este modo sería el mundo de la producción, “en su propio interior”, el que implantase las grandes instituciones que condujesen “por leyes sociales bien orientadas a la mayor dignificación del obrero y a la seguridad para éste de alejar durante toda su existencia el fantasma de la miseria”, para lo que era “de ineludible necesidad pensar en la instauración del mayor grupo posible de Seguros sociales” que tantos beneficios reporta “así a los individuos como a los pueblos”. Para la mayor eficacia del seguro “y aún para su debida apreciación técnica que exige la constitución de grandes masas, ya que sólo en ellas se cumplen las leyes

²¹⁹ Sobre la guerra europea y consolidación del capitalismo en España, S. ROLDÁN y J. L. GARCÍA DELGADO, *La formación de la sociedad capitalista en España (1914-1920)*, Ed. Cajas de Ahorro Confederadas, Madrid, 1973-1974.

de la Estadística, parece que se impone implantarlo con carácter obligatorio”. Añadía la unánime aprobación doctrinal de los especialistas, que ~~han~~ demostrado la necesidad de imponer obligatoriamente la previsión a las masas sociales, naturalmente imprevisoras y cuya cultura deficiente no les permite ver sino lo que tienen delante, con absoluto desvío para las contingencias del porvenir. Se ha pensado, pues, que por motivos de alta conveniencia social, ya que se trata de reparar males inevitables que a todos por igual interesan, era preciso llevar el principio de la obligación a la práctica del Seguro social, sirviendo de estímulo la experiencia feliz de las naciones que tienen establecido este sistema y que son precisamente aquellas que marchan a la vanguardia en el camino del progreso”.

Había llegado el momento, por tanto, de dar ~~por~~ terminado el período de ensayo en que la *libertad individual*” había demostrado ~~la~~ eficacia de la institución aseguradora”, caso del seguro de accidentes de trabajo de la Ley de 1900. Por su parte, el régimen de libertad subsidiada administrado por el Instituto Nacional de Previsión lo era de transición entre el seguro libre y el obligatorio, porque, libre para patronos y obreros, era obligatorio para el Estado al deber bonificar las imposiciones de aquéllos. Pero la implantación del seguro obligatorio debía ir ~~avalorada~~ con la opinión” de especialistas y afectados reunidos en la Conferencia pública que a tal fin se convocaba.

La Conferencia, que se reuniría en Madrid del 24 al 31 de octubre de aquel año, había de proponer ~~los~~ medios más adecuados” para su implantación ~~en~~ la forma gradual” que garantizara ~~su~~ eficacia” (art. 1). Los seguros serían: el de accidentes de trabajo en la industria y en la agricultura, el de vejez, el de invalidez para el trabajo en sus dos formas de temporal y permanente, el de paro involuntario del trabajo y el de maternidad. A la Conferencia asistirían distintas instituciones con derecho a nombrar delegados. Entre ellas, además obviamente del Instituto de Reformas Sociales y del Instituto Nacional de Previsión, con tres delegados cada uno, la Unión General de Trabajadores, que designaría seis delegados, y la Junta Consultiva de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación con cuatro delegados. Las conclusiones de la Conferencia, de

–carácter especialmente consultivo”, serían sometidas al Gobierno para que adoptase las resoluciones convenientes –a la mayor difusión de los Seguros sociales obligatorios y a su más pronta implantación” (art. 3).

La finalidad divulgadora de la previsión social y de la decisión de sustentarla sobre la obligatoriedad del seguro era clara.

2º) El fracaso del régimen de libertad subsidiada, que era al cabo un sistema de incentivación del ahorro, ante la escasa capacidad de ahorro de las clases trabajadoras que habían de soportar la carga económica de la imposición y la carestía de la vida, no obstante permitirse la participación financiera de los empresarios en el ahorro de los trabajadores.

3º) La opción política, de la mayor importancia, consistente en elegir la relación de trabajo asalariado –el contrato de arrendamiento de servicios, después contrato de trabajo- para montar el aseguramiento obligatorio, sostenido en los principios de profesionalidad y contributividad, frente a la beneficencia.

B) El seguro obligatorio de vejez

La Exposición del Real Decreto de 11 de marzo de 1919 que firma don Álvaro Figueroa, Conde de Romanones, presidente del Consejo de Ministros en aquellos momentos de grave conflictividad obrera y autonomista en Cataluña y de crisis del sistema político de la Restauración²²⁰, habla por sí sola. La implantación del que el Real Decreto va a llamar –Seguro obligatorio de vejez”, aunque sin abandonar la palabra retiro para expresar ahora –el retiro”, el abandono del trabajo, al cumplimiento de la –edad de retiro”, no se debió solo a –altas consideraciones de justicia social, de bien entendido humanitarismo”, sino también de –utilidad del Tesoro público, abrumado hoy por atenciones de Beneficencia, que deben serlo de Previsión”, además de a razones de conveniencia técnica, –toda vez que con el transcurso del tiempo se encarece el Seguro, dificultando así su contratación en términos de facilidad y comodidad para todos”.

²²⁰ Cayó el liberal Romanones tras firmar el 3 de abril de 1919 el –Decreto de la jornada de ocho horas”, sucedido por el fugaz Gobierno del conservador Maura.

De las dos condiciones o cualidades coincidentes en la clase obrera, asalariada e indigente –actual o virtual”, se opta por hacer recaer en la primera, la operación de su aseguramiento obligatorio. De ahí la contribución del patrono a la formación de la pensión del obrero o asalariado, que si era voluntaria en el régimen de libertad subsidiada, aquí es obligatoria, con disposiciones específicas para hacer efectiva esa obligatoriedad. Con todo, la operación de sustitución de la beneficencia por la relación de trabajo asalariado para organizar la previsión social no fue completa en este primer seguro social obligatorio de vejez, ante la situación de extremada pobreza de la clase trabajadora y el conservadurismo ideológico de la clase dominante. Ni fue posible imponer una cuota obligatoria a los asegurados, prevista para un –segundo período de ejecución de este decreto”, que nunca llegó, por obvias razones económicas, esto es, por su indigencia, ni los asegurados eran los asalariados, sino únicamente aquellos asalariados industriales –euyo haber anual por todos los conceptos” no excediera de 4000 pts. (Base 1ª.1).

En este sentido, la operación de transición desde el régimen de libertad subsidiada a este seguro social obligatoria fue –suave” –aunque no lo fuera tanto en sus bases político-ideológicas- Fue –suave”, según explica A. MARTÍN VALVERDE, en que –la subvención del Estado a la pensión de retiro se eleva a su tope <<máximo>>, en que la cuota o contribución patronal se califica, con evidente eufemismo, como <<cantidad complementaria>> y en que la <<cuota obligatoria de los asegurados>> se aplaza hasta un <<segundo período de ejecución>> del Decreto”²²¹.

A diferencia del régimen de libertad subsidiada, sí estableció este primer seguro obligatorio de vejez, por vez primera en nuestro ordenamiento, tanto una edad pensionable general, 65 años, que fue muy discutida por considerarse muy elevada por los sectores obreros, como una limitada exigencia de –continuidad en

²²¹ *La formación del Derecho del Trabajo en España. Estudio preliminar a La legislación social en la historia de España. De la revolución liberal a 1936*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, págs. LXVIII-LXIX).

el trabajo” para acrecer el derecho a la pensión, esto es para acrecer su cuantía²²². Pero, como en el régimen de libertad subsidiada y pese a que ello fuera discutible, el cumplimiento de esa edad, desde la que se obtenía el derecho a la pensión causando baja el asegurado en el seguro, no exigía el cese en el trabajo, ni era incompatible con la percepción de un salario. Como en aquel régimen, la intensificación del retiro obrero tampoco retiraba a nadie²²³, con lo que el nuevo seguro obligatorio de vejez fue, como su nombre indicaba, un mecanismo de protección de la vejez, y no de la jubilación que, por hipótesis, exige el retiro efectivo.

El seguro se organizó del modo siguiente:

- 1) Su ámbito subjetivo de aplicación comprendía la “población asalariada” industrial entre 16 y 65 años con la exigencia ya expuesta de que sus haberes anuales no superasen la cantidad de 4000 pts.

El Decreto anunciaba que en “el período inicial” de aplicación del régimen de intensificación de Retiros obreros, “y en un plazo máximo de seis meses”, se realizarían “los estudios y trabajos preparatorios necesarios para hacer extensivo a la agricultura el Seguro de Vejez”; que se comprenderían en “los beneficios” dicho régimen de intensificación de Retiros obreros “todas las clases de trabajo del país”; y que el Reglamento determinaría las profesiones objeto de condiciones especiales “por razones de reconocida justificación” (Base transitoria 1ª. 1 y 2).

- 2) Definida la población asegurada se la clasificaba en dos grupos, integrado uno por los asalariados que el entrar el Decreto en vigor no hubieran cumplido la edad de 45 años y el otro por los que

²²² J.A. MALDONADO MOLINA, *Génesis y evolución de la protección social por vejez en España*, Ministerio Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2002, págs. 49 y ss.

²²³ F. SALVADOR, *op. cit.*, pág. 87),

superasen dicha edad. Esa población, escribía I. JIMÉNEZ en 1930, no pasaba de 4 millones²²⁴.

- 3) Los derechos de pensión que causaban los asalariados del primer grupo, menores de 45 años a la entrada en vigor de la norma, se componían de una ~~“pensión inicial”~~ de 365 pts. al año, ~~“supuesta la continuidad del trabajo”~~ y ~~“desde”~~ la edad de 65 años, y de una ~~“pensión normal”~~ en que la inicial se convertiría ~~“mediante una cuota obligatoria de los asalariados para acrecentar la primera”~~. Con esa cuota personal podrían los asegurados, en lugar de acrecentar su pensión, constituir una pensión temporal para adelantar la edad de retiro o una indemnización a sus derechohabientes en caso de fallecimiento. Esa cuota personal sería mínima, ~~“pudiendo aumentarla los interesados hasta formar la pensión máxima de 2.000 pesetas anuales o un capital hereditario”~~ que no excediera de 5000 pts. (Base 1^a.5 y 6).

La pensión inicial, destinada a garantizar ~~“un mínimo alimenticio”~~ que en ningún caso aseguraría el libre juego de los mecanismos concurrenciales, sería de 1 peseta diaria.

Alentaba el Decreto las aportaciones de los asalariados con ~~“ventajas especiales, en forma de aumento de la bonificación normal del Estado”~~, para los obreros que ~~“en el período inicial”~~ contribuyeran ~~“con imposiciones personales a acrecentar la pensión mínima a cargo del Estado y del patrono, o a cualquiera otro de los fines indicados en el núm. 5 de la Base primera”~~ [Base transitoria 1^a.3.d)].

- 4) La pensión inicial de los asalariados del primer grupo se formaba ~~“a expensas”~~ de la contribución del Estado, en la cuantía máxima de 12 pts/año por asegurado, y de los patronos, ~~“en la cantidad~~

²²⁴ El Instituto Nacional de Previsión. *Notas sobre su desarrollo*, INP, Madrid, 1930, pág. 27.

complementaria precisa, según la tarifa legal, para constituir la pensión indicada” (Base 1ª.4). Huyendo de primas proporcionales a la edad, que perjudicasen en la contratación a los mas ~~“veteranos”~~, se estableció una cuota patronal media de recaudación, igual para todos los asegurados, fácil de calcular y que hacía que todos ~~“sus obreros”~~ costasen lo mismo al patrono: 36 pts. anuales, 3 pts. al mes, o 0,10 cts. por día, que todo patrono debía pagar por cada uno de sus obreros. En función de las tablas de mortalidad el interés fijado para las tarifas fue el del 3 ½ por 100, el máximo admitido por la entonces vigente Ley de Seguros

- 5) A los obreros de 45 a 65 años se les aplicaban las mismas ~~“reglas contributivas”~~ y las especiales consistentes en abrirles una libreta de ahorro en las Cajas sometidas al protectorado del Ministerio de la Gobernación o en la Caja Postal, nutrida por la cuota del Estado, la cuota patronal correspondiente, ~~“sus aportaciones personales voluntarias”~~, las bonificaciones aplicables ~~“las del Estado tenían carácter preferente-~~ , y otros recursos extraordinarios como las donaciones de particulares, un recargo sobre los derechos de transmisión de bienes en las herencias entre parientes desde el 5º grado civil y extraños, y una participación en las herencias vacantes. La libreta era ~~“intransferible e inalienable”~~ y su capital no podía ser retirado por su titular ~~“libremente en ningún caso ni época”~~. Llegada ~~“la edad de retiro,~~ si el ahorro acumulado era suficiente para constituir ~~“una renta vitalicia inmediata de 180 pesetas anuales”~~ se constituía efectivamente ~~“en el régimen del Instituto Nacional de Previsión”~~. En caso contrario, el capital de la libreta se transfería a la institución pública o social que asistiese al anciano a su fallecimiento; también a la institución privada o al particular que los tomase a su cargo, e incluso, en su defecto, al propio anciano, pero en estos casos, de modo que resultasen

–convenientemente condicionados las cantidades y los plazos de los reintegros” (Base 2ª. 1 a 3 y 6).

En caso de muerte del titular antes de los 65 años de edad, se entregaba a sus herederos el capital constituido por las cuotas patronales y personales con sus intereses acumulados. Si el titular resultaba inválido, siempre antes del cumplimiento de la edad de retiro, podía optar entre hacer suyo el importe de su libreta o acogerse a los beneficios que, para el caso de incapacidad absoluta para el trabajo, otorgaba el régimen de libertad subsidiada del Instituto Nacional de Previsión conforme al art. 75 de sus Estatutos (Base 2ª. 4 y 5). Consistían esos beneficios en adelantar la conversión en renta vitalicia inmediata de la diferida que los asegurados tuviesen contratada, siempre y cuando la pensión resultante, calculada en función de la edad en el momento de la incapacitación y de las imposiciones realizadas, fuese mayor o igual a 60 pesetas anuales. En caso contrario el incapacitado debía esperar a alcanzar dicha cantidad mínima anual, si bien el aplazamiento del cobro de pensión era objeto de una bonificación preferente (art. 93 de los Estatutos del Instituto). También podía acogerse al sistema de invalidez permanente establecido en la Base transitoria 2ª del Decreto.

- 6) El cumplimiento de las obligaciones patronales se aseguraba judicialmente, previa intervención pública inspectora, y se estimulaba mediante la concesión de beneficios o derechos, pero sin destinar sanciones –pecuniarias o aflictivas” a su incumplimiento.

Cualquier persona podía denunciar la falta de pago de la cuota patronal ante la Inspección de Trabajo, que practicaba sumariamente la investigación sobre el pago, acreditada mediante el oportuno documento justificativo de la Caja en que debía hacerse

el ingreso. Comprobada la falta de pago, la Inspección invitaba al infractor al cumplimiento y, si no cumplía, pasaba oficio al Juez de Primera Instancia, que procedía a la exacción por vía de apremio (Base 7^a. 1). De otra parte, el cumplimiento de sus obligaciones se exigía a los patronos para optar a concesiones administrativas del Estado, la Provincia o el Municipio y a los beneficios concedidos a la industria y al comercio, para intervenir en subastas y suministros, y para ser elector o elegido en las elecciones públicas de carácter social o representativo de clase o profesión (Base 3^a).

- 7) Las rentas o pensiones de retiro no podían ser objeto de “cesión, retención o embargo”. Los capitales de las libretas de ahorro eran propiedad de sus beneficiarios “aun contra las reclamaciones de los acreedores de cualquier clase..., y de los herederos abintestato del titular, salvo los forzosos en la porción legítima” (Base 7^a. 3 y 4).
- 8) El seguro obligatorio de vejez se gestionaba por el Instituto Nacional de Previsión, las Cajas colaboradoras autónomas para cada región o provincia, y las entidades aseguradoras de gestión complementaria, constituidas también por las empresas o por sus corporaciones u organizaciones profesionales, relacionadas entre sí por el reaseguro parcial. Las entidades aseguradoras de gestión complementaria reaseguraban parcialmente sus operaciones en la correspondiente Caja colaboradora territorial, y éstas en el Instituto Nacional de Previsión. Para la práctica del seguro se admitían a todas las entidades aseguradoras, oficiales, mercantiles o sociales, domiciliadas legalmente en España, que reuniesen las condiciones de garantía fijadas por el Reglamento, con los beneficios de la bonificación del Estado, exenciones fiscales y demás ventajas de la Ley de 27 de febrero de 1908, a excepción de la franquicia postal. Los gastos de gestión se cubrían con tarifas uniformes, recargadas

con una sobreprima igualmente uniforme de un 5 por 100 a fin de reducir las cargas del Estado (Base 5ª.1 y 2 y Base 6ª).

A tales fines se reformó la estructura del Instituto Nacional de Previsión, ampliándose su Consejo de Patronato. El Instituto nombraría una Comisión permanente ~~para~~ para informar en los asuntos de carácter profesional, patronal u obrero, designándose entre los elementos de una u otra representación en la Ponencia nacional” (Base 5ª. 3 y 4).

- 9) Se esperaba que ~~parte~~ parte prudencial” de los fondos capitalizados, garantizadas las reservas técnicas indispensables, se destinase a obras reproductivas de educación, higiene (escuelas y casas baratas, dispensarios), sanatorios para la lucha antituberculosa y economía social (Base 4ª).

El Real Decreto de 21 de enero de 1921 aprobó el Reglamento general para el régimen obligatorio del retiro obrero. Insistía la exposición del (ya) Ministro de Trabajo, don Carlos Cañal, en los dos períodos de ejecución del régimen obligatorio: el inicial y el normal o definitivo. En aquél se había decidido que los obreros no costeasen económicamente su propio aseguramiento por carecer de ~~hábitos~~ hábitos” para asumir una obligación del tal tipo, pudiendo ocurrir por ello que ~~una~~ una gran masa de trabajadores procuraría eludirla, y acaso lo lograra fácilmente, y aun consentiría también que, en algunos casos, los patronos eludieran la contribución respectiva, con lo cual el precepto del Estado hubiera perdido toda eficacia”. El Reglamento general estimulaba la contribución voluntaria de los obreros, ~~premiándoles~~ premiándoles, si lo hacen, con una nueva bonificación, y privándoseles, en caso contrario, del derecho a una pensión de invalidez, si el azar los incapacitase para el trabajo”. Abordaba también la exposición del Reglamento el problema de la edad de retiro, adelantándola ~~para~~ para los obreros de profesiones agotadoras”, y otras cuestiones.

En su cuerpo normativo, a lo largo de 78 artículos, el Reglamento general desarrollaba minuciosamente las bases del Real Decreto de 11 de marzo de 1919,

resolviendo dudas que su aplicación plantearía (inclusión en la población asegurada de los obreros, cualquiera que fuera su sexo, su patrono, su trabajo industrial, agrícola o mercantil, y la forma de su remuneración; a destajo y a domicilio; intelectuales). En su art. transitorio 4º y último, apdo. 2º, el Reglamento se autocalificaba de “provisional” y fijaba su entrada en vigor desde la fecha de su publicación, lo que había tenido lugar el día 23 del propio mes de marzo de 1921, “al objeto de implantar y organizar los servicios adecuados al régimen obligatorio de retiros, *el cual empezará a regir seis meses después*. La realización de operaciones durante este interregno, en que estarán en suspenso las sanciones, será discrecional, y podrá ser aplicada en la recaudación de las primas, la cuota media establecida en este Reglamento”.

Publicado en *la Gaceta* de 23 de enero de 1921 entró el vigor el siguiente 24 de julio.

Otros reglamentos específicos complementarios del Reglamento general del régimen de retiro obrero obligatorio fueron: la Reglamentación provisional de las Cajas colaboradoras, aprobada por Real Decreto de 14 de julio de 1921; la Reglamentación provisional de las entidades aseguradoras de gestión complementaria, aprobada por Real Decreto de 24 de julio de 1921; la Reglamentación provisional de los Consejos de Inversiones Sociales y sus relaciones con las entidades administradoras de los recursos procedentes del Seguro obligatorio de retiros, aprobada también por Real Decreto de 24 de julio de 1921; y la Reglamentación provisional de la inspección del régimen de retiro obligatorio, aprobada por Real Decreto de igual fecha.

También se aprobaron otras disposiciones para el “mejor cumplimiento” del régimen del retiro obrero²²⁵. La Real Orden de 7 de enero de 1922 aprobó el Régimen de Mejoras para incentivar las aportaciones voluntarias de los obreros. Y

²²⁵ MINISTERIO DE TRABAJO, *Reglamentos complementarios para el régimen obligatorio del retiro obrero; aprobados por S.M. el 14 y 24 de julio de 1921, publicados en la Gaceta del 15 y 27 mismo mes, Madrid, 1921.*

el Real Decreto de 21 de abril de 1922 aprobó el reglamento provisional para el Servicio de Inspección de las leyes de carácter social.

I. JIMÉNEZ haría una ardorosa defensa del seguro obligatorio de vejez, señalando que en 1930 contaba con 3.197.549 afiliados: —Aunque se cumpliera con todo rigor este Régimen no podría decirse que los Seguros sociales significan por hoy en España una carga insólita, viendo lo que en otros países gastan en Seguros sociales por habitante, calculado el cambio de su moneda cuando escribo estas líneas: Alemania, 33 pesetas; Gran Bretaña, mas de 22 pesetas; Francia gastará con la nueva Ley 39 pesetas; España sólo ha gastado, hasta ahora, el año que mas, 2,36 pesetas por habitante. En cuanto a los beneficios directos, aun sin modificar el Régimen, éste dará beneficios superiores a los que se le atribuyen frecuentemente, olvidando, entre otras posibilidades, la aportación obrera. No es despreciable la pensión de una peseta diaria, pues teniendo en cuenta las estadísticas de salarios, puede asegurarse que la retribución media de los trabajadores no pasa de cinco pesetas, en la cual no corresponde por cabeza más de lo que se ha de dar como pensión al trabajador cuando llega a la ancianidad, sin cargas de familia”²²⁶. También la hizo en parecidos términos M. VIGIL MONTOTO²²⁷ y, en general, los técnicos actuarios del seguro, impulsores y colaboradores del Instituto Nacional de Previsión y cuantos lo presidieron y ocuparon puestos en su Consejo de Patronato, fundamentalmente de ideología reformista católico-social²²⁸.

Sin embargo, el segundo período de ejecución del régimen obligatorio de retiro obrero no fue posible, porque no se aprobó la Ley exigida para determinar la fecha de su inicio —y la cuantía de la cuota obligatoria del asegurado” por el art. 22.2 del Reglamento general. Sustituido dieciocho años después por el Subsidio de Vejez de la Ley de 1 de septiembre de 1939, sólo pudo tener aplicación

²²⁶ *Op. cit.*, pág. 26.

²²⁷ *Vulgarización del régimen legal de retiros obreros*, INP, Madrid, 1923.

²²⁸ F. MONTERO, *El debate sobre el intervencionismo y el nacimiento del Instituto Nacional de Previsión*, en S. CASTILLO y R. RUZAFÁ, *La previsión social en la historia*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 2009, págs. 191-193.

efectiva el régimen provisional correspondiente a los mayores de 45 años, que el propio JIMÉNEZ calificaba de “capitalización bonificada”, es decir, de “ahorro diferido y subsidiado”²²⁹.

C) Continuidad de los regímenes de retiro obrero, de libertad subsidiada y obligatorio: incremento de las imposiciones de los asegurados para incrementar las pensiones alimenticias devaluadas por la carestía de la vida

En la dictadura primorriverista, el régimen jurídico del seguro obligatorio de vejez continuó su curso. El golpe de Estado, retrasó la puesta en marcha de los seguros sociales obligatorios que la Conferencia Nacional celebrada en Barcelona del 20 a 27 de noviembre de 1922 había programado tras una amplia consulta social, siguiendo la brecha abierta por el seguro obligatorio de vejez (seguros de enfermedad, invalidez y maternidad), a excepción del seguro obligatorio de maternidad, establecido por Real Decreto Ley de 22 de marzo de 1929, y reglamentado por Real Decreto de 29 de enero de 1930, pero que no sería efectivo hasta 1 de octubre de 1931 por el Decreto ley republicano de 26 de mayo de 1931. Llevó la ordenación de los accidentes de trabajo al Código de Trabajo y aprobó el real decreto de 21 de junio de 1926, sobre subsidio a familias numerosas.

Pero no alteró las bases de los regímenes de retiro obrero, de libertad subsidiada y obligatorio. El Real Decreto Ley de Acrecentamiento de Pensiones en el Régimen de Retiro obrero y de libertad subsidiada, de 19 de febrero de 1926, elevó los límites para la constitución de rentas vitalicias diferidas, tanto en el régimen de retiro obrero obligatorio, como en el de libertad subsidiada. A tal fin reformó la Ley de 27 de febrero de 1908, admitiendo imposiciones para producir una pensión anual máxima de 3000 pts. frente a las 1500 pts. anteriores, así como el Real Decreto de 11 de marzo de 1919 y su Reglamento general, para aumentar

²²⁹ *Op. cit., ibid.*

la pensión máxima financiable con cuotas personales de los asegurados de 2000 a 3000 pts. anuales.

Se cuidaba de advertir la norma en su exposición que la modificación que se proponía, exigida por el encarecimiento de la vida provocado por la guerra europea, no implicaba aumento en la bonificación con que el Estado atiende a la formación de pensiones en ambos regímenes, ni tampoco en las cuotas patronales del obligatorio. El acrecentamiento de la pensión hasta el límite propuesto de 3.000 pesetas ha de tener por base el esfuerzo personal de los propios afiliados, de modo que las aportaciones patronales y las oficiales seguirán rigiéndose por las mismas normas vigentes en la actualidad, sin que esto suponga el desechar la idea de una innovación de esas normas, según en su día convenga”. Justificaba sus medidas señalando que producirían “beneficiosos efectos en la previsión popular” como “estímulo a la incorporación al régimen de libertad subsidiada de muchas personas excluidas del retiro obligatorio, unas por exceder sus haberes anuales de 4.000 pesetas sin dejar de pertenecer por eso a la modesta categoría de empleados y obreros y otras por razones especiales, como los servidores domésticos”. “Es incalculable”, añadía, “el contingente de personas de la clase media que, por no depender de entidades patronales, carecen del derecho a la inscripción en el régimen obligatorio, aun siendo sus emolumentos inferiores a 4.000 pesetas anuales. Esa masa de comerciantes en pequeña escala, de industriales de poco fuste, de labriegos de escaso patrimonio, de trabajadores independientes, buscaría en el régimen de libertad subsidiada una solución para su vejez o su incapacidad prematura que hoy no puede ofrecerle la reducida pensión de 1.500 pesetas”. En cuanto al régimen legal de retiro obrero, consideraba que esa ampliación serviría “a muchos de acicate para acrecentar la pensión por sus propias imposiciones, realizando sacrificios proporcionados al deseo de lograr una vejez a cubierto de apremiantes necesidades que ahora sólo están mitigadas por la limitada renta que se les reconoce”.

En sus disposiciones normativas, dejaba claro que las modificaciones legales introducidas, no alteraban ~~las~~ demás normas de aplicación de los regímenes de previsión social hoy vigentes” (art. 4).

D) Sigue la continuidad de los regímenes de retiro obrero, de libertad subsidiada y obligatorio: la severidad y desjudicialización del régimen sancionador

La Constitución republicana de 9 de diciembre de 1931, tras decir en su art. 1 que ~~España~~ es una República democrática de trabajadores de toda clase”, enunciaba en su art. 46 un ambicioso programa de política social: ~~La~~ República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna. Su legislación social regulará: los casos de seguro de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte; el trabajo de las mujeres y de los jóvenes, y especialmente la protección a la maternidad; la jornada de trabajo y el salario mínimo y familiar; las vacaciones anuales remuneradas; las condiciones del obrero español en el extranjero; las instituciones de cooperación; la relación económico-jurídica de los factores que integran la producción; la participación de los obreros en la dirección, la administración y los beneficios de las empresas, y todo cuanto afecte a la defensa de los trabajadores. ~~La~~ República ~~proseguía~~ su art. 47- protegerá al campesino y a este fin legislará, entre otras materias, sobre el patrimonio familiar inembargable y exento de toda clase de impuestos, crédito agrícola, indemnización por pérdida de cosechas, cooperativas de producción y consumo, cajas de previsión, escuelas prácticas de agricultura y granjas de experimentación agropecuarias, obras para riego y vías rurales de comunicación. La República protegerá a los pescadores”.

Por primera vez, los seguros sociales accedían a la Constitución en nuestro país. A partir de ese reconocimiento constitucional, el programa social republicano se hizo realidad en parte en el bienio reformador, mediante una obra legislativa, generalmente reconocida por su alta calidad e impulsada por el Ministro de Trabajo y Previsión, don Francisco Largo Caballero.

El Decreto de 16 de octubre de 1931 reordenó y actualizó, a propuesta del Instituto Nacional de Previsión, las reglas de distribución de las bonificaciones del Estado, tanto del fondo general para afiliados en el régimen de Libertad subsidiada y en el de retiro obligatorio, como de los Fondos especiales de Invalidez de pensionados, de Previsión infantil y de Protección a la ancianidad. Y el Decreto de 4 de diciembre de 1931 aprobó el Reglamento de procedimiento para la imposición y efectividad de sanciones, por incumplimiento de las leyes de Seguros Sociales obligatorios, unificando los procedimientos de inspección de dichas leyes y dictando normas reguladoras del procedimiento para sancionar ~~los~~ actos de obstrucción al Régimen de retiro obrero obligatorio”.

Con una definición más rigurosa de los ~~actos~~ imputables al patrono y determinantes de sanción” (~~La~~ La falta de afiliación o cotización, no obstante el previo requerimiento de los Inspectores, II. La ocultación de obreros por quienes se deba cotizar...”: art. 1º) y la determinación de que ~~las~~ sanciones consistirán en multas (por infracción, por reincidencia y por obstrucción”: art. 2; en la cuantía fijada por el art. 4) con destino al Instituto Nacional de Previsión ~~para~~ fines benéficos de la clase obrera” (art. 5), el procedimiento sancionador se hizo también más riguroso y se desjudicializó: el inspector de Seguros Sociales extendía la oportuna acta con valor probatorio, salvo prueba en contrario, que se enviaba al inspector regional correspondiente con copia al patrono. Formado expediente con escrito de descargos en su caso, el propio inspector ~~ya~~ no el Juez sancionaba. Los recursos se resolvían por las Comisiones Paritarias de los Patronatos de Previsión Social. Los Juzgados de Primera Instancia mantenían competencia para proceder a la exacción por vía de apremio de la multa impagada.

La unificación procedimental alcanzada, ~~fácil~~ por hallarse establecida la jurisdicción especial de Previsión”, no fructificó, en cambio, en la ordenación de los seguros sociales propiamente dicha, pues los trabajos que se desarrollaron para alcanzar ese fin, se suspendieron por la guerra civil.

El ambicioso proyecto unificador, de creación de un “seguro integral”, que constituyó el primer intento histórico de avanzar hacia un sistema de Seguridad Social, quedó expuesto en el encargo que el Ministro de Trabajo y Previsión, Largo Caballero, dirigió al Instituto Nacional de Previsión para la preparación de un proyecto de régimen de seguro de enfermedad sobre la base de los Convenios de la OIT, sobre el seguro de enfermedad de los trabajadores de la industria y del comercio y de los servidores domésticos y sobre el seguro de enfermedad de los trabajadores agrícolas, ratificados por las Cortes el 5 de abril de 1932, y de un proyecto de seguro de invalidez y muerte, a la vista de los trabajos de la 16ª Conferencia de la OIT. Al Instituto se encomendaba, al tiempo, la realización del “estudio técnico necesario para la *unificación* de los seguros sociales de invalidez, vejez, maternidad, enfermedad y muerte” y su “*coordinación*” con los Seguros de accidentes del trabajo en la industria y en la agricultura, técnicamente asentados en el aseguramiento de la responsabilidad patronal. El Instituto debía obtener la colaboración de los “sectores sociales, entidades y particulares” con competencia e interés en el asunto, organizando al efecto una amplia ponencia, con colaboración del Consejo de Trabajo y de su Comisión Asesora nacional patronal y obrera (Orden de 10 de mayo de 1932).

El proyectado “seguro integral” se financiaría “con una sola cuota patronal y obrera, más las bonificaciones y subvenciones del Estado”. En él, el Retiro Obrero Obligatorio se completaría, con el Seguro de invalidez y muerte y se pasaría del Seguro de maternidad al de enfermedad. Con el Seguro del paro no era posible contar en aquel momento por la falta de “estadísticas y experiencias” que permitieran abordarlo técnicamente.

El anteproyecto de ley de Bases para la Unificación de los Seguros Sociales, realizado a partir de los trabajos y debates habidos en el seno del Instituto y, en concreto, de la propuesta de I. JIMÉNEZ, se publicó el 28 de mayo de 1936, días antes, pues, del estallido de la guerra civil.

4.- El Subsidio de Vejez, un subsidio que retiraba: primeras pensiones de jubilación y primera exigencia de un período de carencia “por una sola vez” en un régimen contributivo/asistencialista; pensiones alimenticias en contrapartida del trabajo o actividad profesional de trabajadores pobres y de las cotizaciones de sus patronos

En la dictadura franquista fueron varias las normas sobre los seguros sociales obligatorios, a partir del ideario nacionalsindicalista y programa socioeconómico expresado en el Fuero del Trabajo, aprobado por Decreto de 9 de marzo de 1938, que la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 26 de julio de 1947 elevaría a la condición de Ley Fundamental de la Nación y que felizmente sería derogado por la Constitución de 1978 (disposición derogatoria, 1). A la previsión social se destinaba su declaración X (—). La previsión proporcionará al trabajador la seguridad de su amparo en el infortunio. 2. Se incrementarán los seguros sociales de: *vejez*, invalidez, maternidad, accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, tuberculosis y paro forzoso, tendiéndose a la *implantación de un seguro total. De modo primordial se atenderá a dotar a los trabajadores ancianos de un retiro suficiente*”), invocada por la Ley de 1 de septiembre de 1939 en cuanto *“el exponente” del “alto espíritu” de sus orientaciones y de sus postulados esenciales*”, entre los que destaca *“la necesidad de amparar al trabajador en su infortunio, incrementando el seguro de vejez y atendiendo de modo primordial a dotar a los trabajadores ancianos de un retiro suficiente”*²³⁰.

Dirigido el Ministerio de Trabajo por el falangista José Antonio Girón de Velasco, Ministro desde 1941 a 1957, su importancia sería grande en la organización de los seguros sociales en torno al Seguro Obligatorio de Enfermedad, como seguro obrero más importante del régimen, no sin escarceos y enfrentamientos con los grupos católicos y dirigentes del Instituto Nacional de Previsión.

²³⁰ Puede consultarse la versión oficial de esta etapa en INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN, *Los seguros sociales en España de 1936 a 1950*, Madrid, 1953.

A) El Subsidio de Vejez: pensiones mínimas alimenticias uniformes: aparición del requisito de período de carencia o espera, concebido como antigüedad en el trabajo; contribuciones de los patronos y escasez de medios económicos

La Ley de 1 de septiembre de 1939, del Subsidio de Vejez, sustituyó el régimen de capitalización del retiro obrero por el de capitalización fija, y convirtió las Cajas colaboradoras en delegaciones del Instituto Nacional de Previsión.

Sería plenamente efectivo a partir de 1 de enero de 1940 (art. 1 de la Ley y Orden de 6 de octubre de 1939).

El nuevo régimen se alejaba en elementos sustanciales de su configuración técnica del anterior, con un resultado híbrido que, si en algunos de esos elementos se aproximaba al seguro social bismarckiano, en otros, en cambio, parecía volver hacia una concepción asistencial en la que se involucraba la participación patronal, imbuida de la ideología totalitaria del “Nuevo Estado”.

En primer lugar, el subsidio de vejez retiraba efectivamente o jubilaba: su “percibo” era “incompatible con todo trabajo remunerado” [art. 9 de la Orden de 2 de febrero de 1940]²³¹. En segundo lugar, el desempeño del trabajo o actividad profesional adquirió la condición de requisito de devengo del subsidio en forma de período de carencia o de exigencia de un determinado período o tiempo de cotización del empresario por el trabajador, que lo era por ese tiempo. El trabajo y su remuneración, en tercer lugar, se vinculaban a la cuota empresarial que dejó de ser fija y era proporcional al salario del trabajador (salvo en la agricultura y ganadería), aunque no la pensión, de cuantía uniforme y fija. Sin embargo, el trabajador no cotizaba y tampoco lo hacía el Estado por el trabajador, que, no obstante subsidiaba genéricamente el subsidio. De ahí la denominación elegida de subsidio, probablemente para marcar su cierto carácter asistencial debido a la falta de cotización obrera, a la bonificación estatal y a la protección selectiva de los

²³¹ Con “todo trabajo prestado por cuenta ajena” diría el art. 9.A) de la Orden de 2 de febrero de 1940 modificada por la Orden de 24 de octubre de 1946.

ancianos pobres o económicamente necesitados a los que el subsidio se dirigía. En fin, se alumbró por vez primera en la protección social de la vejez un inicial sistema financiero de reparto en el que la afiliación obligatoria y el período de carencia no garantizaban siempre y en todo caso el derecho a la pensión, que también exigía el estado de necesidad identificado con la mencionada pobreza o falta de medios económicos del beneficiario.

Como en el régimen del retiro obrero obligatorio, la protección de la vejez se seguía destinando a los trabajadores pobres en aquellos momentos de miseria, hambre y penuria económica, extendida por la devastación de la guerra civil que alcanzó a los fondos de previsión y del seguro de vejez, la escasez de productos de primera necesidad, el mercado negro, el gravísimo empeoramiento de las condiciones de salud y de vivienda, y el miedo ante la represión política²³². La entrada en el campo de aplicación del subsidio quedó limitada por la percepción de una retribución anual total de 4.000 pts (Orden de 6 de octubre de 1939)²³³, cantidad sucesivamente ampliada a 6.000 pts (Orden de 2 de febrero de 1940) y a 9.000 pts. anuales a partir del 1º de enero de 1942 (Decreto de 6 de diciembre de 1941). Pero, además, y aun habiendo entrado en ese campo subjetivo, esto es, teniendo la condición de “afiliado”, quedaban excluidos de los beneficios del subsidio, esto es, del reconocimiento del derecho a la pensión y de su consiguiente percepción, “total y permanentemente los afiliados” que pagaran una cuota al Tesoro por contribución superior a 100 pts. anuales, que poseyeran medios de fortuna que les reportasen un ingreso mensual superior a 90 pts., o que percibieran del Estado, provincia o municipio una pensión vitalicia igual o superior al subsidio de vejez (art. 8 de la Orden de 2 de febrero de 1940). La Orden de 30 de enero de 1943 incrementaría dichas 100 pts. anuales a 150 pts. anuales y la Orden

²³² C. MOLINERO y P. YSAS, *Productores disciplinados y minorías subversivas. Clase obrera y conflictividad laboral en la España franquista*, Siglo XXI, Madrid, 1998.

²³³ “En 1939 las autoridades franquistas estipularon que los salarios nominales recuperaran el valor que tenían en 1936, aunque no pudieron forzar la disminución de los precios. Esta medida por sí sola implicó una caída entre el 25 y el 30% del poder adquisitivo”: C. MOLINERO y P. YSAS, *Las condiciones de vida y laborales durante el franquismo. La subsistencia, ¿un problema político?*, pág. 6.

de 24 de octubre de 1946 exigiría que la percepción de esa pensión vitalicia de cuantía igual o superior al subsidio de vejez, lo fuera de jubilación o retiro y hubiera sido concedida en virtud de trabajos o servicios prestados por los solicitantes a las citadas Entidades públicas²³⁴.

Los beneficiarios de las nuevas pensiones, eran los obreros que hubieran cumplido 65 años y los mayores de 60 años aquejados de invalidez laboral producida por causas independientes de accidentes de trabajo.

Las pensiones fijas del subsidio de vejez eran de 3 pts. diarias, 90 pts. mensuales, satisfechas por el Instituto Nacional de Previsión a mensualidades vencidas, independiente de –las mejoras voluntarias de pensión por los distintos conceptos establecidos en la legislación vigente” (art. 6). Su financiación corría, en el capítulo de las cotizaciones de los interesados, exclusivamente a cargo de –cuotas patronales en proporción a los salarios”, inicialmente fijadas en un 3 por 100 de esos salarios y liquidadas por meses²³⁵, recaudadas en la agricultura y ganadería con el pago de la contribución territorial y proporcional a ésta (arts. 1 y 2 y arts. 19 y 21 de la Orden de 2 de febrero de 1940²³⁶). Sobre los patronos recaían también las obligaciones de afiliación de sus obreros –que también podía

²³⁴ En caso de ser inferior la cuantía de la pensión podían hacerse efectivas las diferencias a cargo del subsidio (art. 8 de la Orden de 2 de febrero de 1940 modificada por la citada Orden de 24 de octubre de 1946). Tras nueva ampliación del límite de cuota al Tesoro excluyente del derecho al reconocimiento y percepción de las pensiones de vejez (Orden de 15 de julio de 1953), el precepto sería derogado diecisiete años después por la Orden de 10 de agosto de 1957, sobre incompatibilidades de las prestaciones de los Seguros de Vejez, Invalidez y Viudedad, no sin señalar el carácter indispensable de dichas causas de exclusión o incompatibilidad de las pensiones de vejez –para garantizar la estabilidad del régimen inicial del Seguro”.

²³⁵ Pagadas en los 10 primeros días hábiles del mes siguiente. Las ingresadas fuera de plazo tenían un recargo del 10 por 100 (art. 21 de la Orden de 2 de febrero de 1940).

²³⁶ La obligación de los patronos agrícolas de pagar las cuotas quedó en suspenso, aunque subsistiendo obligación de afiliación a sus obreros, cuyos derechos se mantenían anticipando el Instituto Nacional de Previsión los fondos necesarios para el pago de los subsidios de los obreros agrícolas (disp. transitoria 2ª de la Orden de 2 de febrero de 1940). Sin embargo, los subsidios no se hicieron efectivos hasta 1948 por Orden de 17 de diciembre de 1947 que reconoció el derecho a solicitar los beneficios del Subsidio de Vejez, de la Caja Nacional del Seguro de Vejez e Invalidez, a los productores agropecuarios comprendidos en el campo de aplicación de la Ley de 10 de febrero de 1943 sobre el Régimen Especial de los seguros sociales en la Agricultura y su Reglamento de 26 de mayo siguiente, cumplidos los requisitos de días de trabajo o período de carencia o espera allí impuestos.

ser solicitada por éstos ante la Oficina correspondiente del Instituto- y de comunicación al Instituto Nacional de Previsión de sus altas y bajas al servicio de la empresa.

Gestionado el nuevo régimen de subsidios de vejez por el Instituto Nacional de Previsión, sus Cajas colaboradoras, que habían formado una poderosa red territorial, se convirtieron en delegaciones del propio Instituto –de este modo el nuevo régimen político se aseguraba su control político y económico-, cuyo posible “régimen de autonomía” quedaba condicionado a su concesión –en la medida y condiciones necesarias a aquellas Cajas que, por su funcionamiento y *exacto cumplimiento de estos fines sociales*, lo soliciten” (art. 7).

La Ley anunciaba el dictado de disposiciones ministeriales complementarias para establecer el subsidio de vejez de los trabajadores autónomos “y las posibles excepciones de la obligación de contribuir de los pequeños propietarios cultivadores directos de la tierra” (art. 8).

La ya citada Orden de 2 de febrero de 1940, modificada por las posteriores Órdenes de 20 de enero y 31 de diciembre de 1941, de 30 de enero de 1943 y de 24 de octubre de 1946, dictó normas de interés evidente –algunas ya han sido expuestas- para explicar la organización técnica de los derechos de pensión en el nuevo régimen de subsidios de vejez.

1) La afiliación al subsidio comenzó siendo obligatoria para todos “los trabajadores por cuenta ajena” comprendidos entre los 16 y los 65 años de edad y cuyas retribuciones anuales por todos los conceptos no excedieran de dichas 6000 pts./9000 pts. El límite superior de edad -65 años- determinante de la afiliación obligatoria del trabajador, descendería en una unidad por año hasta llegar en 1945 a los 60 años. El límite inferior de edad -16 años- se rebajó a 14 años desde el 1º de enero de 1947 por la Orden de 24 de octubre de 1946, en consonancia con la regulación de la edad de admisión al trabajo por la Ley de Contrato de Trabajo, y con la regulación de la afiliación inicial en el subsidio familiar y en el seguro de enfermedad.

2) En el ámbito subjetivo de aplicación del subsidio de vejez no quedaban comprendidos, por regla general, ni los funcionarios públicos y obreros al servicio del Estado, Diputaciones y Ayuntamientos, ni los servidores domésticos.

3) El derecho a la pensión exigía: a) el cumplimiento de la edad pensionable de 65 años o 60 en caso de incapacidad permanente y total para el ejercicio de su profesión, no derivada de accidente del trabajo o enfermedad profesional indemnizable; b) el retiro efectivo del trabajo o jubilación del trabajador; c) la afiliación al régimen antes del 1º de septiembre de 1939²³⁷; d) la cobertura de un período de cotización por el empresario a favor del obrero, configurado como período de carencia de 600 días en 1940, aumentando en 300 días al comienzo de cada año sucesivo hasta 1944, a partir de cuya fecha sería siempre de 1800 días, se alcanzase cuándo se alcanzase; si el obrero cumplía la edad pensionable sin haber cubierto el período de carencia y continuaba trabajando, el patrono venía obligado a efectuar los abonos correspondientes hasta completar dicho período; e) no poseer rentas, medios de fortuna o pensiones de retiro o jubilación excluyentes de los beneficios del subsidio.

4) El subsidio se devengaba desde el día siguiente a la fecha de cumplimiento de los 65 años de edad y hasta el último día del mes de su fallecimiento o en que se cumpliera la condición determinante de su pérdida, siempre que el subsidiado presentara su solicitud dentro de los 30 días siguientes a aquella fecha. Presentada la solicitud más tarde, el devengo no comenzaba hasta el día 1º del mes siguiente al de la presentación de la solicitud. El subsidio de los inválidos de edad comprendida entre los 60 y 65 años se devengaba el día 1º del mes siguiente al de la presentación de la solicitud.

²³⁷ Tenían también derecho a la pensión los declarados subsidiados antes del 1º de enero de 1940 (art. 7.1º, Orden de 2 de febrero de 1940); los afiliados al retiro obrero obligatorio y los no afiliados que hubieran tenido que serlo, trabajadores habituales por cuenta ajena al menos durante 5 años –sus patronos debían satisfacer esas cuotas con intereses de demora–, que hubieran cumplido los 65 años y solicitado su inscripción antes de 1º de enero de 1940 (Órdenes de 6 de octubre de 1939, de 8 de mayo de 1940, de 12 de enero y 24 de abril de 1942, y Decreto de 10 de febrero de 1943).

En caso de fallecimiento del subsidiado, el subsidio devengado y no percibido por aquél se entregaría al cónyuge sobreviviente, en su defecto a los hijos, y, a falta de unos y otros, al familiar o incluso a la persona extraña en cuya compañía hubiera vivido el anciano subsidiado por el tiempo correspondiente al subsidio pendiente.

5) El derecho a la percepción del subsidio prescribía al año de la fecha de su devengo. El subsidio no podía ser objeto de cesión, retención o embargo por ningún concepto, estando exento de toda exacción, arbitrio, contribución e impuesto.

6) Además de con las cuotas patronales, cuya obligación de pago prescribía a los 5 años, el régimen de subsidios de vejez se financiaba con la aportación del Estado, consignada en sus Presupuestos, y con las aportaciones del “Fondo de bonificaciones”, excepto las dedicadas al régimen de libertad subsidiada, que se mantenía. Otras fuentes financieras eran: el recargo sobre herencias afecto al régimen obligatorio de retiro obrero; el saldo del Fondo de capitalización afecto al segundo grupo de dicho régimen, una vez deducido lo destinado al pago de los derechos que se hubiesen reconocido o reconociesen a los herederos de los asegurados difuntos, y las sumas procedentes de imposiciones voluntarias y de haber satisfecho los subsidios de vejez en el periodo transitorio finalizado el 31 de diciembre de 1939; las multas por infracciones de las Leyes de Seguros Sociales, en la parte no destinada al Fondo de Garantía del Seguro de Accidentes del Trabajo; a título de anticipo reintegrable y en la medida que fuese necesario para el pago normal de los subsidios, los fondos y reservas afectos al régimen del retiro obrero obligatorio; otros fondos o recursos del Instituto Nacional de Previsión no destinados a gastos de administración, a los seguros subsistentes de pensiones, dotes infantiles en régimen de libertad subsidiada, maternidad, accidentes, seguro de amortización de préstamos, Mutualidad de la previsión y subsidios familiares, o a obligaciones firmes contraídas; las subvenciones, donativos o legados recibidos por el Instituto a tal fin; y los intereses de los distintos fondos.

El sistema financiero era el de reparto simple, reforzado con dos reservas - para atender a la fluctuación de valores y para remediar el posible desequilibrio entre los ingresos y el coste de las obligaciones y facilitar el paso del sistema de reparto de pensiones al de cobertura de capitales o al de cobertura de derechos en curso de adquisición- para garantizar su estabilidad y solvencia.

7) De la organización, gestión y administración del régimen de subsidios de vejez se encargaba el Instituto Nacional de Previsión bajo el control del Ministerio de Trabajo a través del Servicio Nacional de Vejez. Los gastos de administración se costeaban con cargo a un Fondo integrado por el saldo del fondo destinado a gastos de administración del régimen de retiro obrero obligatorio y el 6 por 100 de las cuotas patronales al nuevo régimen de subsidios de vejez. El Instituto quedaba facultado para la inversión de los fondos de régimen de subsidios, cuando la situación lo permitiera, de acuerdo con las reglas del art. 24 de la Orden.

8) La inspección del régimen se encomendaba a la Inspección de Trabajo, constituyendo los incumplimientos patronales de la Ley de 1 de septiembre de 1939 infracciones administrativas, que la propia Orden tipificaba en forma muy próxima al Decreto republicano de 4 de diciembre de 1931, sancionables con multas, además de acarrear la pérdida de ventajas (concesiones administrativas, subastas, préstamos...) como en el Reglamento general para la aplicación del Régimen Obligatorio del Retiro Obrero²³⁸: multas de hasta el quíntuplo de las cuotas defraudadas en caso de falta de afiliación o cotización; con multas de 25 a 1000 pts. en los demás casos; con multa de 250 a 2.000 pesetas la confabulación entre patronos y trabajadores “para burlar la afiliación y no satisfacer el abono de las cuotas reglamentarias”, multa que el patrono pagaría íntegramente; el Inspector podía llegar a proponer al Ministerio de Trabajo el cierre del establecimiento del reincidente. Si la infracción la cometía el subsidiado mediante el percibo del subsidio por falsedad o inexactitud en los documentos exigidos, la

²³⁸ A cuya aplicación supletoria llamaba, por cierto, la Orden de 2 de febrero de 1940 (disp. transitoria 4ª).

sanción consistía en la pérdida total o parcial, temporal o definitiva, del subsidio y multas de 50 a 500 pesetas, –sin perjuicio de la responsabilidad personal exigible”.

En los casos de falsedad en las declaraciones y certificaciones, además de las sanciones correspondientes, la Inspección formulaba la oportuna denuncia ante los Tribunales competentes.

Tras sucesivas normas para reconocer el subsidio a trabajadores ancianos procedentes del régimen de retiro obrero obligatorio y no afiliados (afiliados en –censos especiales”), el asistencialismo del régimen de subsidio se manifestó en el Decreto de 1 de mayo de 1944 que concedió el subsidio a los trabajadores que, teniendo 65 años en 1921 y habiendo trabajado más de 5 años por cuenta ajena, no hubieran podido acogerse al Retiro Obrero. Su exposición introductoria razonaba sin miramientos que esa reparación se debía a –razones de equidad y de fundamental justicia social”, que lo eran más porque –dada la edad de los presuntos beneficiarios, todos los cuales contarán en la actualidad más de ochenta y siete años, el volumen económico de la mejora no supondrá carga para el Tesoro”. No cabía, pues, decirlo más claro.

B) Aparición y desarrollo de las pensiones de jubilación del mutualismo laboral: régimen profesional con contribución económica de los mutualistas y pensiones proporcionales a las contribuciones, por ramas de la producción

El análisis del régimen de subsidio de vejez no puede silenciar la Ley de Mutualidades Libres y Montepíos de Previsión Social de 6 de diciembre de 1941, definidas como asociaciones sin ánimo de lucro que ejercerían –una modalidad de previsión de carácter social o benéfico, encaminada a proteger a sus asociados o a sus bienes contra circunstancias o acontecimientos de carácter fortuito y previsible a los que están expuestos, mediante aportaciones directas de los asociados o procedentes de otras entidades o personas protectoras” (art. 1). Podían constituirse por los particulares y por las empresas (como –socios protectores”) en beneficio

de sus trabajadores (–socios de número”) (art. 2). Sus prestaciones eran independientes de las de los seguros sociales obligatorios y compatibles con éstos, –salvo que disposición expresa del Ministerio de Trabajo las declarase sustitutivas” de aquéllos (art. 4). Su Reglamento se aprobó por Decreto de 26 de mayo de 1943, que clasificó las Mutualidades según los grupos de riesgos asumidos, considerando entre ellas las que asumieran el de vejez, únicamente o conjuntamente con los de accidentes e invalidez permanente para el trabajo, otorgando a sus asociados –una determinada suma o una pensión temporal o vitalicia” (art. 12.4º)

Surgidas como instituciones privadas de previsión social, la Ley de Reglamentaciones de Trabajo de 16 de octubre de 1942 convertiría el mutualismo libre en obligatorio por ramas de la producción (excepcionalmente por empresas). Dieron lugar las citadas Leyes al establecimiento de un régimen de pensiones, señaladamente –de jubilación”, complementarias de las generales para los trabajadores industriales por ramas de la producción, también de carácter obligatorio, que se generalizaría a partir de 1946, con prestaciones cuantitativamente superiores a las generales, proporcionales a los salarios, financiadas con cargo a aportaciones obligatorias de los trabajadores y diversas según las distintas ramas productivas.

El Decreto de 10 de agosto de 1954 y la Orden de 10 de septiembre siguiente, que aprobó el Reglamento general del Mutualismo Laboral, regularían este mutualismo obligatorio en el seno del Ministerio de Trabajo, que creaba y tutelaba tales Instituciones de Previsión Laboral²³⁹.

La pensión adoptó ya la denominación de *jubilación* y, como tal, exigía el cese en el trabajo por cuenta ajena y la incompatibilidad de su disfrute con –todo trabajo por cuenta ajena” y por cuenta propia con finalidad de lucro. El hecho causante era –el cese en el trabajo por cuenta ajena” [art. 59.a)]. La edad

²³⁹ J. M^a. MIRANDA BOTO, *Mutualidades y montepíos en la historia de la previsión social*, en J. GARCÍA MURCIA y M^a. A. CASTRO ARGÜELLES, *op. cit.*, págs. 165 y ss.

pensionable se adelantaba a los 60 años. Los requisitos del derecho a la pensión (período de carencia actualizado, llamado a regir durante toda la vida profesional del trabajador, años de trabajo efectivo) configuraban un sistema profesional de previsión social, en el que la cuantía de la pensión se fijaba en función del salario regulador del mutualista.

5.- El Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez: un seguro que seguía retirando; reforzamiento de la contributividad mediante la participación de los trabajadores en el costeamiento económico de sus pensiones: pensiones de jubilación uniformes en contrapartida del trabajo o actividad profesional de trabajadores “económicamente débiles” y de las cotizaciones de sus patronos y de las pagadas por ellos; progresiva disociación de las condiciones de trabajador y de indigente

A) El Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez; la vejez como invalidez senil

Por Decreto de 18 de abril de 1947 se creó la Caja Nacional del Seguro de Vejez e Invalidez, “preparando un sistema de protección para este último riesgo”.

Se trataba, según decía la propia norma, de perfeccionar el seguro de vejez²⁴⁰ y de implantar un nuevo seguro de invalidez, a partir de la equiparación “en sus efectos” de la senilidad o invalidez senil y la invalidez o incapacidad para

²⁴⁰ Del que cantaba sus alabanzas, pese a haber sido un régimen falto de recursos: —.el actual de Subsidio de Vejez, creado por Ley de 1 de septiembre de 1939, vino a sustituir el Régimen de Retiro Obrero, remediando el abandono en que prácticamente hasta entonces se encontraban los ancianos al llegar al ocaso de su vida, agotadas sus fuerzas para continuar trabajando, y a tal fin adelantó la fecha de comienzo de las pensiones de los inscritos en el régimen constituido, concediéndolas incluso a los que en él no tenían derecho, por no estar comprendidos en el grupo de pensión o por no haber sido oportunamente afiliados, hizo posible la declaración del mayor número de subsidiados por los llamados censos de trabajadores no afiliados y de los que habían quedado al margen de toda protección en la legislación anterior y elevó la cuantía de la pensión a tres pesetas diarias con carácter fijo en lugar de la exigua cantidad en céntimos que en el extinguido sistema se hubiera podido alcanzar”.

el trabajo por causa distinta de accidente de trabajo o enfermedad profesional o imputable al propio inválido.

A tal efecto, el subsidio de vejez quedó integrado en el nuevo Seguro de Vejez e Invalidez, cuya organización, gestión y administración seguía correspondiendo, como Entidad aseguradora única, al Instituto Nacional de Previsión, ahora mediante la Caja Nacional del Seguro de Vejez e Invalidez que se creaba para sustituir al Servicio Nacional de Vejez del mismo Instituto, siguiendo el sistema de Cajas Nacionales administradoras de otros seguros sociales.

La nueva Caja, que debía administrar el Seguro de Vejez e Invalidez de modo que las cuotas se hicieran efectivas a su debido tiempo y que los asegurados recibieran con normalidad las prestaciones correspondientes, además de dirigir la propaganda del régimen, debía también realizar simultáneamente dos tipos de estudios que como propuestas había de someter al Ministerio de Trabajo. El necesario para la progresiva implantación de un sistema completo de cobertura del riesgo de invalidez para todos los trabajadores comprendidos en el campo de aplicación del Seguro de Vejez, que les protegiera contra la eventualidad de la pérdida prematura de su capacidad física para el trabajo, no atendida por otro Seguro social; y el conducente a la transformación del sistema financiero del Régimen de Seguro de Vejez e Invalidez para, una vez consolidada su base económica, pasar del actual reparto simple a otro sistema con fundamento actuarial, en el que guarden la correcta proporcionalidad técnica las pensiones a alcanzar con el volumen de las cotizaciones ingresadas (art. 6).

El Decreto de 18 de abril de 1947 regulaba transitoriamente un seguro de invalidez que sería efectivo a partir del 1º de julio siguiente para los afiliados al subsidio de vejez o al nuevo régimen en que, otras características aparte, la edad se rebajaba hasta los 50 años cumplidos, hasta los 30 años en determinados casos (pérdida total, o en sus partes esenciales, de las dos extremidades superiores o inferiores, pérdida de movimiento análoga a la mutilación de las extremidades,

pérdida total de la visión, enajenación mental incurable) (art. 8). La Orden de 18 de junio de 1947, dictó normas para su aplicación.

Las “situaciones adversas” a que atendía el seguro de vejez eran el cumplimiento de la “edad avanzada” de 65 años, entendida como se ha dicho, como “invalidez senil” y- añadía crípticamente la exposición introductoria del Decreto- “las ordinarias de vejez, como de vejez anticipada”. Esa vejez anticipada no podía ser otra, que la prevista a partir de los 60 años, con las condiciones que exigía el art. 7 de la Orden de 2 de febrero de 1940 (incapacidad permanente y total para el ejercicio de la profesión no derivada de accidente de trabajo o enfermedad profesional indemnizable, afiliación y período de carencia estático)²⁴¹. Dichas situaciones adversas se traducían en la “pérdida del jornal”, “único medio de subsistencia” del asegurado, “al tener definitivamente que cesar en su actividad laboral”.

Un Decreto de 9 de enero de 1948, desarrollado por Orden de 9 de marzo siguiente –sobre el concepto de trabajador manual- amplió el campo de aplicación de los Seguros Sociales Obligatorios de Enfermedad, Vejez e Invalidez y Accidentes, elevando los topes económicos fijados para la afiliación de los trabajadores, ante la distancia que, según oficialmente se decía, se iba produciendo entre esos topes y los salarios de los asegurados, señaladamente en los trabajos intelectuales. El Seguro de Vejez e Invalidez pasó a afiliarse a todos los trabajadores manuales, cualquiera que fuese su retribución, y a los no manuales con rentas de trabajo que no excedieran de 12.000 pts. al año (art. 1).

²⁴¹ A. CEINOS SUÁREZ, *Seguro obligatorio de vejez e invalidez*, en J. GARCÍA MURCIA y M^a A. CASTRO ARGÜELLES, *op. cit.*, pág. 224.

B) La unificación parcial de los seguros sociales de 1948: la participación de los trabajadores en la financiación de las pensiones de vejez y su proyección en la cuantía de pensiones mínimas y uniformes

Tres Decretos de 29 de diciembre de 1948 vendrían a incidir decisivamente en el régimen jurídico del seguro de vejez y de los consiguientes derechos a sus pensiones; empezarían a regir a partir del 1º de julio de 1949.

El primero de ellos, que no fue sino el resto del naufragio del gran proyecto *“autárquico”* de unificación de los seguros sociales retomado ya en 1939 y, después en 1944, y fracasado ante el intento del Ministro Girón de Velasco y la facción falangista del Régimen de dirigir la previsión social española y de hacerse con el Instituto Nacional de Previsión, unificó los procedimientos de afiliación y cotización de los seguros sociales obligatorios²⁴². Presentándose a sí mismo como etapa en el camino hacia el *“ideal del seguro total”* del Fuero del Trabajo, aunque de manera más pragmática, como medio para reducir los gastos de administración del sistema de previsión social, dicha unificación procedimental de los impresos para la afiliación y del documento de pago de las cuotas, en realidad lo fue sólo plenamente de los seguros de vejez, invalidez y enfermedad, dada la diferente base técnica sobre la que se montaba el seguro de accidentes de trabajo, que obligaba a su regulación independiente y las particularidades de los subsidios familiares, que por motivo de su mayor extensión subjetiva desbordaban *“el concepto estricto de trabajador”*.

Redefinió el Decreto extensivamente el campo de aplicación del seguro de vejez e invalidez, aunque volviendo a la fórmula clásica o habitual, que no diferenciaba entre trabajadores manuales e intelectuales en la fijación de los topes económicos a la afiliación: los trabajadores españoles por cuenta ajena manuales e intelectuales, mayores de 14 años, fijos, eventuales o a domicilio, cuyas rentas de trabajo no excedieran de 18.000 pts. anuales; los productores autónomos

²⁴² A. ALVÁREZ ROSETE, *“Elaborados con calma, ejecutados con prisa”*. *El avance de los seguros sociales y la evolución del Instituto Nacional de Previsión en España entre 1936 y 1950*, en S. CASTILLO y R. RUZAFÁ, *op. cit.*, págs. 239-241.

agropecuarios en las condiciones de su legislación especial; los hispano-americanos, portugueses, filipinos y andorranos o de otros países con tratados o convenios o según el principio de reciprocidad²⁴³. Y lo que fue más importante, reorganizó el modo de financiación de las pensiones del seguro de vejez con la participación económica obligatoria de los trabajadores, asegurados/beneficiarios, a través de una “cuota única en razón del salario-base” de cada trabajador²⁴⁴. Estableció esa “cuota única” en el 18 por 100 del salario del trabajador, siendo su importe abonado por la empresa en un 13 por 100 y por el trabajador en el 5 por 100 restante. El Instituto Nacional de Previsión, en el que la empresa ingresaba la cuantía total resultante de esas cuotas²⁴⁵, fraccionaba y repartía el importe de la “cuota única” o “global” recaudada, destinando el 4 por 100 al SOVI (3 por 100 de la empresa y 1 por 100 del trabajador), el 9 por 100 al seguro de enfermedad (6 y 3 por 100, respectivamente) y el 5 por 100 al régimen de subsidios familiares (4 y 1 por 100).

Un posterior Decreto de 7 de junio de 1949 modificó la legislación vigente reguladora de los Seguros sociales, precisando que el cómputo de los plazos de carencia únicos de las pensiones de vejez se haría desde la fecha de afiliación obligatoria de los trabajadores, formalidad que cumpliría el Instituto Nacional de Previsión, en el plazo máximo de 15 días, desde la presentación de la solicitud empresarial en sus dependencias, no pudiendo el Instituto dar al alta efectos retroactivos superiores al plazo de los 8 días inmediatamente anteriores a su presentación, “ni aun en el caso de que se produjesen en virtud de acta de inspección; todo ello sin perjuicio de la acción” que pudiera ejercitar el trabajador “contra el patrono o patronos causantes del retraso en la afiliación” (art. 2).

²⁴³ Se excluyeron a los familiares hasta el tercer grado y, como venía siendo habitual, a los funcionarios civiles y militares, que mantenían sus regímenes propios de previsión social (arts. 2 y 3).

²⁴⁴ Con especialidades en el Régimen agropecuario, para los pescadores, y en determinadas ramas de la producción autorizadas por el Ministerio de Trabajo (art. 5).

²⁴⁵ El Decreto extendió al seguro de vejez el sistema de empresas delegadas implantado por Decreto de 12 de marzo de 1942 (art. 7).

El segundo Decreto de 29 de diciembre de 1948 determinó el concepto de “salario-base” a efectos de la cotización de los seguros sociales, incluido aquí el seguro de accidentes de trabajo y plenamente los subsidios familiares y el sistema de Montepíos y Mutualidades Laborales: “la total remuneración que en forma de salarios o haberes” percibiera el trabajador por los servicios prestados por cuenta y bajo dependencia ajenas, en dinero, en especie o en cualquier otra forma”; incluida la indemnización legal o prestación económica por incapacidad debida a accidente de trabajo o enfermedad e incluidas las “retribuciones complementarias” por “casa-habitación”, comisiones, gratificaciones o pagas extraordinarias reglamentarias, horas extraordinarias, manutención obligatoria, participación en los ingresos, plus reglamentario de carestía de la vida, pluses de trabajo nocturno y de trabajos penosos, tóxicos o insalubres, primas de trabajo a la producción, subsidio especial obligatorio de paro, suministros en especie y demás ingresos complementarios establecidos en las Reglamentaciones de Trabajo. Con una cuantía mínima de 3,50 pts/día o 1277,50 pts./año, aplicable también a los contratos de aprendizaje y demás casos en que no estuviera determinado el salario exigible” (arts. 1 a 3).

El tercer Decreto, de igual fecha, mejoró las cuantías de las pensiones del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI), como consecuencia de la unificación de la cuota de los seguros sociales que atribuía “nuevos recursos” al de vejez “representados por la participación de los trabajadores en la constitución de su propia pensión” —lo que, eufemísticamente, decía el Decreto, no suponía “ningún nuevo gravamen en la economía del beneficiario”, ya que la cuota global no sufría “aumento en relación con la que venía aportando”²⁴⁶— y fijó una cuota

²⁴⁶ Y sería inmediatamente negado por el mismo Ministro de Trabajo, Girón de Velasco, que lo decía en la posterior Orden de 14 de junio de 1950: “... desde el 1 de julio de 1949... se inicia la aportación económica del trabajador que, al representar un mayor fortalecimiento de la estructura financiera del Seguro Obligatorio, ha permitido aumentar sensiblemente sus prestaciones, y no es justo que esta aportación *que indudablemente supone un gravamen en la economía particular de cada trabajador, aunque sea en una cuantía prudencial...*”. Esa economía particular estaba, sin embargo, muy depauperada. Según datos oficiales, a fines de la década de 1940, “el diario medio de un peón de cualquiera de las grandes ramas industriales (Construcción, Metal, Algodonera, Madera) o sea de la gran masa de nuestros productores, incluidos los diversos

obligatoria para los trabajadores agrícolas –del –Régimen especial agropecuario”– en 4 pts./mes para trabajadores fijos y 2,50 pts./mes para los eventuales, –a cargo exclusivo de los interesados”²⁴⁷. El –subsidio de vejez” –así se le seguía llamando– quedó fijado en 125 pts. mensuales –como mínimo” para los trabajadores que tuvieran cumplidas –las condiciones de edad, plazos de carencia y demás requisitos” establecidos –por el régimen aplicable”, mejora que afectaría a los ancianos con el subsidio de vejez ya reconocido, fueran del Régimen general o de los –censos especiales” (art. 3).

La cotización del trabajador, a la que por vez primera en España se imponía carácter obligatorio para financiar las pensiones de vejez/jubilación, jugaba en el incremento de la cuantía de la pensión –como en el Régimen del Retiro Obrero Obligatorio–, que no obstante, seguía teniendo una cuantía uniforme: acreditados 60 meses (5 años) de cotización –con participación obrera”, el importe del subsidio se elevaría a 175 pts. al mes con un tope de 200 pts. mensuales para un período de cotización superior a 120 meses (10 años) de cotización. Lo dicho, para trabajadores fijos. Para los trabajadores eventuales, los períodos de cotización se doblarían para alcanzar las cuantías máximas de las pensiones de vejez del seguro estatal obligatorio (art. 3).

Adelantaba el Decreto la revisión que normas complementarias posteriores harían de las causas de incompatibilidad con la percepción del subsidio de vejez, establecidas en los art. 8 y 9 de la Orden de 2 de febrero de 1948 y relativas a la prestación de trabajo por cuenta ajena y a la tenencia y disfrute de determinadas rentas, –con el fin de extender los beneficios del Subsidio de vejez al mayor número posible de ancianos” (disp. final 1ª).

beneficios reglamentarios”, era –aproximadamente de 17,179 Ptas.”, esto es, 515, 37 pts./mes, 6.184,44 pts./año, –con un aumento también aproximado del 100% sobre el año base de 1936”: Secretaría General del Movimiento, *Informe del Vicesecretario Nacional de Ordenación Social*, 14-1-1950, pág. 59.

²⁴⁷ La Orden de 19 de enero de 1950 aprobó las normas sobre la cuota mensual que habían de satisfacer los trabajadores fijos por cuenta ajena y los productores autónomos en el Régimen especial agropecuario y con destino al Seguro de Vejez e Invalidez.

Ya en la década de los 50, la Orden de 14 de junio de 1950 limitó la incompatibilidad de las pensiones de retiro otorgadas por los Montepíos, Mutualidades y Entidades Laborales de Previsión Social a sus afiliados con las del SOVI a 90 pts. –la cuantía de la pensión mensual del SOVI hasta el 1º de julio de 1949-, de modo que los incrementos de la pensión del SOVI dispuestos por el Decreto de 19 de diciembre de 1948 con cargo a la aportación económica del trabajador no se tradujeran en la pérdida de los beneficios que esas pensiones de retiro complementarias le reportaban, sufragadas también por el propio trabajador; una especie de prohibición de la compensación y absorción de las pensiones complementarias por el incremento de las básicas, ante la contribución económica del trabajador a las dos. La Orden de 15 de julio de 1953 elevaría el límite de cuota al Tesoro determinante de la exclusión del reconocimiento del derecho a las pensiones del seguro de vejez –e invalidez- a 2.500 pts. anuales –por obtención de ingresos procedentes de cualquier clase de bienes de fortuna” (art. 1), determinando la compatibilidad del subsidio de vejez con las pensiones vitalicias de jubilación o retiro del Estado, Provincia o Municipio no superiores a dichas 2.500 pts. anuales (art. 4), partir del 25 de julio de aquel año. Y la Orden de 10 de agosto de 1957 suprimiría –desde el 1º de enero de 1958- las causas de exclusión o incompatibilidad que condicionaban el reconocimiento del derecho y la percepción de las pensiones a la situación económica del trabajador anciano –o inválido- (arts. 3 y 5).

C) Ampliación económica del campo del seguro de vejez y de sus pensiones en relación con las pensiones del mutualismo laboral

El paulatino e inexorable alejamiento histórico de la guerra civil y el proceso evolutivo iniciado desde el régimen autárquico a partir de la segunda mitad de los años 50, al dictado y al calor del crecimiento económico y de las

nuevas circunstancias internacionales y socio-políticas del país²⁴⁸ habían de repercutir en el establecimiento de unas estructuras jurídico-laborales más flexibles –aparición desvirtuada de la negociación y de los conflictos colectivos ante su aparición real en los primeros años en Barcelona-, una cierta liberalización retributiva –admisión de la práctica de las mejoras retributivas voluntarias empresariales y, en su caso, establecimiento de topes a las rentas salariales ante la tendencia alcista de los precios-, y el dictado de importantes leyes administrativas de dicha segunda mitad de la década de los 50 –la llamada “reforma administrativa” de 1950, comprensiva de la primera Ley de Procedimiento Laboral de 1958-.

Dos Decretos de 8 de enero de 1954 se ocuparon de incrementar la cuota de los seguros sociales en un 1 por 100 destinado a formación profesional –una ayuda financiera de origen social, puesto que son sociales los fines que se persiguen” en el marco de la “previsión ofensiva”- también recaudado por el Instituto Nacional de Previsión²⁴⁹, y de ampliar el campo de aplicación de los seguros obligatorios de Enfermedad y de Vejez e Invalidez, en uno y otro caso –se decía en sus textos introductorios- como consecuencia de las mejoras de las condiciones de trabajo y salariales de los trabajadores debidas a las reglamentaciones de trabajo. En concreto, el Decreto de 8 de enero de 1954, que modificó el límite de percepción de los trabajadores a efectos de los Seguros sociales, extendió el campo de aplicación de dichos seguros, desde el 1º de enero de aquel año, a todos los trabajadores por cuenta ajena cuyos ingresos no excedieran de 30.000 pts. anuales (art. 1).

Ante ese incremento de los salarios y, al tiempo, del índice de carestía de la vida, el Decreto-Ley de 2 de septiembre de 1955, elevó “la cuantía del subsidio de vejez e invalidez, estableciendo una diferencia a favor” de los trabajadores

²⁴⁸ J. SOLÉ TURA, *Introducción al régimen político español*, Ariel, 2ª ed., Barcelona, 1972, págs. 38-43; J.L. GARCÍA DELGADO y J. SEGURA, *Reformismo y crisis económica. La herencia de la dictadura*, Ed. Saltés, Madrid, 1977, págs. 1 y ss.

²⁴⁹ Siendo la contribución obrera del 20 por 100 y la empresarial el 80 por 100 del incremento (art. 1)

agrícolas que –al llegar el momento de su jubilación” no disfrutaban de los beneficios de las Mutualidades y Montepíos laborales. Al tiempo, completó el régimen del SOVI con pensiones de viudedad en favor de las viudas de los pensionistas.

La cuantía de la pensión de vejez, a que tendrían derecho los trabajadores que cumplieran las condiciones de edad, plazos de carencia y demás requisitos exigidos por la –vigente legislación” a partir de 1º de enero de 1956 sería de 250 pts. mensuales, para los trabajadores por cuenta ajena de la Rama General con derecho a pensión de Mutualidades o Montepíos, de la de pescadores y trabajadores autónomos de la Rama Agropecuaria, y de 400 pts. mensuales, para los trabajadores por cuenta ajena de la Rama General sin derecho a pensión de Mutualidades o Montepíos de la Rama Agropecuaria. Para los ya pensionistas, los incrementos elevarían sus pensiones a 225 pts. y a 300 pts. mensuales respectivamente, desde la misma fecha (arts. 1 y 2).

Para sufragar tales incrementos se modificó el régimen de cotización, aunque, decía el Decreto-Ley, manteniendo la cuota obrera, estableciendo nuevos tipos de cotización patronal y –elevando la del productor agropecuario, por considerarse insuficiente” la que abonaban y porque eran quienes iban a –recibir, en su mayor parte, las nuevas mejoras”:

a) En la Rama General: la cuota sería el 6 por 100 del salario o retribución de los asegurados, de cuyo importe la empresa abonaba las cinco sextas partes y los trabajadores la otra sexta parte, que se descontaría a cada uno de su respectiva retribución.

b) En la Rama de Pescadores: el importe de la cuota se fijó en el 5 por 100 del –salario-tipo establecido por la legislación aplicable en la materia”.

c) En las Ramas especiales de la naranja, resina y aprovechamientos forestales y madereros, se elevaría –el canon establecido en la proporción correspondiente”.

d) En la Rama Agropecuaria, la cuota empresarial se fijaba en el –25 por 100 de la riqueza imponible correspondiente a valores no comprobados o

rectificados por la Hacienda después de publicada la Ley de 22 de enero de 1942; 12,50 por 100 de la riqueza comprobada o rectificada, tanto en régimen de catastro como de amillaramiento; 10 por 100 de la riqueza imponible correspondiente a aquellos términos municipales en que se apliquen con carácter general nuevos tipos evaluatorios por riqueza rústica y pecuaria”. La cuota de los trabajadores agropecuarios ~~in~~cluíbles en el Censo Laboral Agrícola” sería de 10 pts. para los trabajadores fijos por cuenta ajena y para los autónomos, y de 5 pts. para los restantes (art. 8).

Al pago de las pensiones en la Rama Agropecuaria, se destinaría por el Instituto Nacional de Previsión, una cantidad no inferior a la actualmente asignada para estos fines, más la totalidad de los ingresos obtenidos como consecuencia de la elevación de la cuota de empresa y de la de los productores agropecuarios. No obstante, si la financiación resultase deficitaria, las pensiones se satisfarían ~~en~~ cargo a los Presupuestos Generales del Estado mediante la oportuna justificación” (art. 9).

El posterior Decreto-Ley de 14 de septiembre de 1956 modificó los arts. 1 y 2 del Decreto Ley de 2 de septiembre de 1955 para reconocer el mayor aumento de las pensiones también a los trabajadores del mar sin derecho a pensión del mutualismo laboral. Y el siguiente Decreto-Ley 18/1960, de 15 de diciembre, habría de enjugar los déficits causados al Instituto Nacional de Previsión, en su gestión de los ~~Seguros~~ y Subsidios Unificados, por el seguro de vejez e invalidez en la Rama Agropecuaria, especialmente desde 1956 y hasta fin de 1959, con una aportación extraordinaria del Estado de 690.535.91,84 pts. y con los sobrantes y excedentes del propio Instituto procedentes de otras ramas y del régimen de subsidios familiares. Las insuficiencias futuras se cubrirían de igual forma y con una aportación anual del Estado de 200.000.000 pts., derogándose el expuesto art. 9 del Decreto-Ley de 2 de septiembre de 1955.

La Orden de 10 de agosto de 1957 decretó la incompatibilidad ~~entre sí~~ de las pensiones de vejez, invalidez y viudedad del SOVI y del percibo de las de vejez ~~e~~ invalidez ~~en~~ la realización de cualquier trabajo o actividad” que

determinase ~~la~~ inclusión del pensionista en un régimen o rama de subsidios o seguros sociales obligatorios”, suprimiendo cualesquiera otras causas de exclusión o incompatibilidad para el reconocimiento y percepción de las pensiones del SOVI a partir de 1º de enero de 1958.

Por su parte, el régimen obligatorio de prestaciones complementarias del mutualismo laboral, generalizado y vigoroso, recibiría un nuevo impulso por el Decreto 1167/1960, de 23 de junio, que aplicaría los beneficios del Mutualismo Laboral a los trabajadores independientes de cualquier actividad o rama de producción, desarrollado por Orden de 29 de octubre de 1960, y modificado por Decreto 1731/1961, de 6 de septiembre²⁵⁰.

D) La reorganización financiera de 1963 y la supresión de los límites económicos a la afiliación. Hacia las clases medias

El Decreto 55/1963, de 17 de enero –desarrollado por Orden de 5 de febrero siguiente-, estableció el salario mínimo interprofesional en 60 pts./día o 1.800 pts/mes para trabajadores mayores de 18 años en la agricultura, en la industria y los servicios y reguló su conexión con los salarios establecidos por convenios colectivos sindicales y con las mejoras voluntarias empresariales.

Y el Decreto 56/1963, de 17 de enero –desarrollado por Orden de 27 de junio siguiente-, fijó e incrementó los salarios base de cotización por categorías profesionales, según 7 categorías profesionales, desde 5.600 pts. mes para ingenieros y licenciados, hasta 1.800 pts. mes para auxiliares y aspirantes técnicos y administrativos, coincidente con el salario mínimo para los Seguros Sociales obligatorios y Mutualidades Laborales, ante su devaluación por la práctica de establecer mejoras salariales exentas de cotización a los seguros sociales, que había generado, ~~a~~parte de un empobrecimiento general del sistema..., una disminución cuantiosa de las prestaciones proporcionales a los salarios al tener que tomarse como tales, forzosamente, los de cotización que han quedado muy

²⁵⁰ D. ÁLVAREZ ALONSO, *Mutualismo sectorial y de trabajadores autónomos*, en J. GARCÍA MURCIA y M^a A. CASTRO ARGÜELLES, *op. cit.*, págs. 263 y ss..

por debajo de los reales en virtud del fenómeno descrito”. Añadía el Decreto 56/1963: “Es innecesario insistir sobre las muy graves consecuencias de esta situación” de la que resultaban “prestaciones de vejez, jubilación y retiro... ínfimas, que dejan en desamparo al trabajador anciano” y “consideración que por vez primera aparece impulsada por el desarrollismo económico de los años 60-~~de~~ rechazo, impiden un saneamiento en la plantilla productiva de las Empresas”.

Las empresas y los trabajadores dispondrían de un año para acomodar sus estructuras salariales a las nuevas bases de cotización, cuyo incremento “que se acompañaba de una ~~muy~~ considerable rebaja de los tipos”; no de los que se giraban sobre las cuotas para las Mutualidades Laborales- se bonificaría transitoriamente con aportaciones presupuestarias del Estado y del Plan de Inversiones y del Fondo Nacional de Protección al Trabajo del Ministerio de Trabajo (arts. 4.5 y 5 y disp. transitoria). Canalizó, al tiempo, el Decreto 56/1963 las ~~mejoras~~ voluntarias de Seguridad Social” “un régimen voluntario y complementario de Seguridad Social”- hacia las propias instituciones de Seguridad Social regulando la contratación colectiva sobre estas materias, para sustituir y cortar ~~la~~ generalización de sistemas costosos y de muy dudosa eficacia y de los que, además, se derivan efectos accesorios de importancia suma, señaladamente el de inmovilización de la mano de obra” (art. 6)²⁵¹.

Culminando la evolución iniciada con el régimen de libertad subsidiada de 1908, el Decreto 56/1963, que entraría en vigor el 1 de julio de 1963, suprimiría el tope salarial o económico de afiliación al seguro de vejez e invalidez (art. 3.1)²⁵² y con sus medidas, decía regularizar la “situación financiera de la Seguridad Social”, anunciando ya, incluso con su propio lenguaje, el advenimiento de ésta.

²⁵¹ M^a. E. CASAS BAAMONDE, *Autonomía colectiva y Seguridad Social*, Instituto de Estudios Financieros, Madrid, 1977.

²⁵² También para el seguro de desempleo; no así para el de enfermedad.

E) La Ley de Bases de la Seguridad Social

Así se llegaría a la que habría de ser la ordenación más importante de previsión social del régimen franquista, la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social, que operó el tránsito desde ese conjunto disgregado de seguros sociales obligatorios, sólo en parte unificados por la gestión y administración económica del Instituto Nacional de Previsión, a un moderno sistema de Seguridad Social, con apreciables pretensiones de unidad y extensión subjetiva, de unificación de su acción protectora y de racionalización o simplificación de su gestión pública y de la cotización, asentada en un régimen financiero de reparto con participación del Estado, bien que fuertemente anclado en los principios de profesionalidad y contributividad. Este fue, como en los demás países, un capítulo decisivo en la evolución jurídica de los derechos de pensión en nuestro país.

Su *Base Novena* se destinaba a la regulación de la *vejez* –volvía en esto la Ley de Bases a la terminología tradicional del franquismo- y disponía que:

–Treinta y siete. La prestación económica por causa de vejez será única para cada pensionista y revestirá la forma de pensión vitalicia. Su cuantía proporcional a las bases de cotización, se fijará conforme a normas y porcentajes reglamentarios en función de dichas bases y de los años de cotización. Se establecerá reglamentariamente un sistema que beneficie especialmente las bases inferiores.

Treinta y ocho. Se adoptará un sistema de compensación nacional que garantice un nivel mínimo de pensiones uniformes, en igualdad de bases y períodos de cotización, para todos los comprendidos en el régimen general. Por encima del indicado nivel y hasta límites máximos oportunamente fijados, se incrementarán las pensiones, según lo permitan la composición de los respectivos colectivos y las disponibilidades financieras de los grupos o sectores, siendo objeto de una compensación profesional. En todo caso el cálculo y forma tanto de la pensión mínima cuanto de los complementos, se efectuará sobre los criterios

uniformes del número anterior y se abonará conjuntamente y por una misma Entidad gestora, sin perjuicio de las compensaciones internas que procedan.

Treinta y nueve. La edad mínima para la percepción será de sesenta y cinco años, si bien podrá rebajarse en aquellas actividades profesionales en que, por su índole o naturaleza, así se considere procedente.

Cuarenta. La concesión de las pensiones de vejez quedará subordinada al cumplimiento de los correspondientes períodos de cotización. De modo expreso, se determinará la forma en que hayan de computarse dichos períodos y los asimilados a ellos”.

Con la edad pensionable fijada en 65 años –mantenía la Ley de Bases la tradicional en nuestro ordenamiento, desde la época de la Restauración monárquica, establecida en el régimen de retiro obrero obligatorio-, sin perjuicio de su anticipación o adelantamiento en determinadas actividades profesionales, se alumbraba un sistema de protección mixto, mínimo y profesional, en el que, en todo caso, el derecho a la pensión vitalicia por causa de vejez quedaría –subordinado” a períodos de cotización, y la pensión adquirida, con un componente mínimo alimenticio, tendría una cuantía final proporcional a los años y bases de cotización.

Se abandonaba, pues, la cuantía fija de la pensión de vejez, característica de la anterior etapa de previsión social, y tomando la experiencia del mutualismo laboral, que fue a la postre la que en la protección de la jubilación había tomado elementos básicos del régimen bismarckiano, se configuraba una –pensión única” dependiente de las rentas salariales –en situación de actividad” al ser dependiente de las bases tarifadas de cotización. Pero, manteniendo trazos asistencialistas, esas pensiones únicas tendrían un nivel mínimo uniforme garantizado con cargo a compensaciones nacionales, aunque –en igualdad de bases y períodos de cotización”. La cuantía del segundo nivel, o nivel profesional, era variable en función de las disponibilidades financieras de cada grupo o sector y de su composición demográfica, estableciéndose la –compensación profesional” como

mecanismo corrector de las desigualdades excesivas resultantes, para no poner en peligro ~~la~~ conjunta consideración de las situaciones protegidas”.

En el sistema de mejoras voluntarias cabían también cotizaciones adicionales, a instancia de los interesados y previa aprobación del Ministerio de Trabajo, para revalorizar o mejorar las pensiones de vejez correspondientes a cada colectivo asegurado [Base 13ª.59.c)]²⁵³.

III.- DE LA PREVISIÓN SOCIAL A LA SEGURIDAD SOCIAL

1. La Ley de Seguridad Social de 1966: pensiones de vejez proporcionales a las cotizaciones y su dimensión temporal; financiación con cuotas del trabajo; las carreras de cotización en un régimen de pensiones aún no unificado por la pervivencia de las fórmulas mutualistas

La Ley de bases fue articulada por Decreto 907/1966, de 21 de abril, que aprobó el ~~texto articulado primero~~” de aquella Ley, denominado usualmente Ley de la Seguridad Social, desarrollada, modificada o completada por numerosas normas posteriores. Entraría en vigor el 1º de enero de 1967. El ~~texto articulado segundo~~” de la misma Ley de Bases se aprobó por Decreto 909/1966, también de 21 de abril, que daría nueva redacción al texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral de aquel mismo año, aprobado por Decreto 149/1963, de 17 de enero.

La fragmentación del ámbito de cobertura de la Seguridad Social, dividido en un régimen general y una serie de regímenes especiales, no hizo posible la proclamada unidad de la acción proteccional. Al revés, esa división de origen fue objeto de una caudalosa normación y un inusitado desarrollo, creándose regímenes especiales ~~de~~ nueva planta” (de trabajadores ferroviarios, minería del

²⁵³ En esta exposición evolutiva de los derechos a la pensión de jubilación en el ordenamiento jurídico español se prescinde de la exposición de los regímenes transitorios, especialmente compleja en las pensiones de vejez/jubilación.

carbón, artistas...). Tampoco se hizo efectivo el principio de consideración conjunta de las contingencias.

En la regulación de la LSS, la pensión vitalicia “por causa de vejez” lo era en realidad de jubilación, pues precisaba el “cese en el trabajo por cuenta ajena” (art. 149.1), si bien ese cese exigía el cumplimiento de la edad de 65 años [art. 150.1.a)], que podía ser rebajada por Decreto en actividades penosas, tóxicas, peligrosas o insalubres “con elevados índices de morbilidad o mortalidad” (art. 150.2). El cese, como antes, era voluntario; y el disfrute de la pensión incompatible con el trabajo del pensionista, salvo las excepciones reglamentariamente establecidas (art. 156.2). La Orden del Ministerio de Trabajo de 18 de enero de 1967, que estableció normas para la aplicación y desarrollo de la prestación de vejez en el Régimen General de la Seguridad Social, mantuvo la incompatibilidad con “todo trabajo del pensionista, por cuenta ajena o propia” que diera lugar “a su inclusión en el campo de aplicación del régimen general o de alguno de los regímenes especiales de la Seguridad Social” (art. 16), salvo de los regímenes especiales de funcionarios civiles y militares (art. 31.2 de la Ley 29/1975, de 27 de junio, sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, y art. 24.3 de la Ley 28/1975, también de 27 de junio, sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas).

El derecho a la pensión exigía la cobertura de un período de carencia dinámico “al estilo del configurado en el régimen del mutualismo laboral- de 10 años de cotización con un mínimo de 700 días comprendidos en los 7 años “inmediatamente anteriores al momento de causar” el derecho [art. 150.1.b)], además de los requisitos de afiliación y alta o asimilada. Para determinar el número de años de cotización se dividía el total de días cotizados por 365, valiendo la fracción, si la había, como un año (art. 154.1).

La cuantía de la pensión de cada trabajador se determinaría aplicando a una base reguladora, definida por las bases de cotización del trabajador en un determinado período, un porcentaje nacional para determinar el nivel mínimo de las pensiones de todos los trabajadores del Régimen General con independencia

de su Entidad Gestora de encuadramiento –de su Mutualidad Laboral-, –de modo que los pensionistas con iguales bases y períodos de cotización” percibieran –pensiones de idéntica cuantía” (art. 152), incrementado aquel nivel mínimo, en su caso, con el porcentaje profesional complementario correspondiente. Variarían estos porcentajes profesionales según las distintas Mutualidades Laborales, pero unificándose los correspondientes a trabajadores de una misma actividad profesional y topándose con unos límites máximos (art. 153).

El derecho al reconocimiento de la pensión de vejez era imprescriptible, surtiendo efecto desde su solicitud, cumplidos los requisitos exigidos (art. 156.1).

Por Decreto 3158/1966, de 23 de diciembre, se aprobó el Reglamento general para determinar la cuantía de las prestaciones económicas del Régimen General y las condiciones para el derecho a las mismas. Definió este Reglamento general las situaciones asimiladas al alta para causar derecho a la pensión de vejez (excedencia forzosa, traslado, cese en la condición de trabajador por cuenta ajena con suscripción de convenio especial con la Mutualidad correspondiente, desempleo involuntario total y subsidiado, paro involuntario agotadas las prestaciones por desempleo: art. 28.2) y la base reguladora de la pensión: el cociente resultante de dividir por 28 la suma de las bases de cotización del trabajador durante un período ininterrumpido de 24 meses elegido por el interesado dentro de los 7 años inmediatamente anteriores a la fecha del hecho causante (art. 49.2). Fijó las escalas de porcentajes, del primer nivel de compensación nacional y profesionales del nivel complementario, aplicables para determinar la cuantía de la pensión de vejez, según los años de cotización del trabajador, a partir de los 10 años mínimo –el 25 por 100 en el primer nivel- hasta llegar al máximo en ese nivel mínimo del 50 por 100 a los 35 años de cotización. En el nivel complementario la escala era la misma hasta llegar al restante 50 por 100 en los mismos 35 años de cotización en determinadas Mutualidades Laborales (aceite, actividades diversas, ahorro y previsión, artes gráficas, banca, comercio, confección, construcción, siderometalúrgica, transportes...), mientras que en otras el porcentaje máximo alcanzaba el 30 por 100 con esos mismos 35 años de

cotización (agua, gas y electricidad, artistas, alimentación, periodistas, textil...) (art. 27.2 a 4 y Anexo). En los años de cotización se computaban los habidos en el SOVI y Mutualismo Laboral (art. 27.5).

El Decreto 1562/1967, de 6 de julio, unificaría para todas las Mutualidades laborales, con efectos de 1 de enero anterior, la escala de porcentajes profesionales para la determinación de la pensión de vejez en el Régimen General de la Seguridad Social, derogando la segunda y menor escala profesional y uniformando así la cuantía de las pensiones complementarias, ante la posible "discriminación de colectivos" que pudiera traducirse en la aparición de tendencias anómalas en la movilidad de la mano de obra entre los diversos sectores de la producción, aspecto este de máxima importancia en la presente situación de desarrollo económico del país". Correspondería a la Caja de Compensación y Reaseguro de las Mutualidades Laborales efectuar la compensación interprofesional procedente que garantizase la estabilidad económica de todas y cada una de ellas en orden de la pensión de vejez.

El pensionista de vejez tenía derecho a la asistencia sanitaria y a las prestaciones de protección a la familia (arts. 100.1 y 168.2 LSS).

Reguló la Ley de la Seguridad Social "la imputación de responsabilidades en orden a las prestaciones" de las Entidades Gestoras, cumplidos los requisitos de afiliación, alta y cotización, y del empresario en caso de incumplimiento de los señalados requisitos. La responsabilidad empresarial por pensiones de vejez se satisfacía mediante la capitalización de su importe en la Entidad Gestora correspondiente, para que ésta procediera a su abono al trabajador (art. 95.1.4º). La Entidad gestora anticipaba su pago al trabajador en alta, salvo en el supuesto de empresas desaparecidas o que no pudieran ser objeto de apremio. Si efectuado el anticipo la empresa fuese insolvente, la Entidad gestora continuaba en el abono de la pensión al trabajador conservando su acción frente al empresario (art. 95.2).

La primera reforma de importancia en materia de acción protectora y de financiación se llevaría a término por la Ley 24/1972, de 21 de junio, de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de

la Seguridad Social, en momentos de continuación del desarrollismo económico – el “III Plan de Desarrollo Económico y Social”. Afianzó esta Ley la contributividad del sistema “a través de criterios más realistas en el régimen de las cotizaciones” mediante su adaptación a las retribuciones reales de los trabajadores, “en forma análoga a la que se observa en materia de accidentes de trabajo, unificando y simplificando la cotización, y sustituyendo el actual sistema de bases tarifadas según categorías profesionales, tan distanciado de la realidad y causa de serias dificultades por las implicaciones entre categorías, salarios y bases de cotización, singularmente agravadas por la progresiva desigualdad entre las retribuciones de cada categoría y la creciente primacía del puesto de trabajo como elemento determinante del salario”. De este modo se “perfeccionarían” las pensiones y demás prestaciones económicas de cuantía variable, sustitutivas de las rentas salariales.

En una operación similar a la realizada por el Decreto 56/1963, cuyo régimen de cotización sobre bases tarifadas se sustituiría por la cotización sobre salarios reales o “remuneraciones totales” definidas por el art. 2º de la Ley 24/1972 “desde el 1 de julio de 1972 hasta el 31 de marzo de 1975”, dicha Ley decía “reajustar la estructura financiera de la Seguridad Social”, reduciendo los tipos y redistribuyendo equitativamente las rentas y aportaciones, todo ello con “mayor acercamiento a los criterios generalmente adoptados por los sistemas de Seguridad Social de los países integrados en la Comunidad Económica Europea”. Mantuvo la Ley el tope máximo de las bases de cotización establecido en el art. 75 de la Ley de Seguridad Social de 1966 y el mínimo coincidente con el salario mínimo interprofesional (arts. 2.3 y 3).

La cuantía de las pensiones se establecería en función de esas nuevas bases, normalizadas reglamentariamente. En concreto, la cuantía de la pensión de jubilación, se calcularía aplicando un sólo porcentaje a la base reguladora según años de cotización (art. 4.1).

Ordenó la Ley la revalorización periódica de las pensiones por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Trabajo, para que no perdieran su poder

adquisitivo a la vista de la elevación de los salarios, el índice del coste de la vida, la evolución de la economía, y las posibilidades económicas del sistema de la Seguridad Social” (art. 5).

La refundición de la Ley 24/1972 con el texto articulado de 1966 – ordenada en la disp. final 3ª de la Ley 24/1972, de 21 de junio– dio origen al texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 30 de mayo de 1974. El Decreto 1645/1972, de 23 de junio, aprobó normas para la aplicación de la Ley 24/1972 en materia de cotización; el Decreto 1646/1972, de igual fecha, en materia de prestaciones del Régimen General de la Seguridad Social.

2. La Ley General de la Seguridad Social de 1974: pensiones de jubilación; el reforzamiento de la contributividad en un régimen de pensiones de jubilación unificado de cuantía variable, según la cuantía y años de cotización

El texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, entró en vigor el 23 de julio de aquel año. El texto articulado segundo” de la Ley 24/1972 se aprobó por Decreto 2381/1973, de 17 de agosto, que dio nueva redacción al texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral.

La Ley General de la Seguridad Social cambió, por fin, la denominación de la contingencia protegida, que dejó de llamarse vejez, según había sido tradicional entre nosotros y normal en el Derecho comparado, para pasar a denominarse jubilación, que se protegía, como en la regulación anterior, con una pensión vitalicia a la que tendrían derecho quienes, cumpliendo los requisitos legal y reglamentariamente exigidos, cesasen en el trabajo por cuenta ajena –a causa de la edad” (art. 153). Esa edad seguía siendo la de 65 años o la inferior fijada para trabajos peligrosos, penosos, tóxicos e insalubres [art. 154.1.a) y 2], y el cese efectivo en el trabajo, voluntario, sin perjuicio de que ya en la década de los años 70, incluso en España, estuviese planteado el debate sobre la anticipación

de la edad de jubilación como política de empleo y de sustitución de mano de obra envejecida por mano de obra joven. El disfrute de la pensión seguía siendo incompatible con el trabajo del pensionista (art. 156.2 y Orden de 18 de enero de 1967). Y el período de carencia requisito para lucrar la pensión, fijado, al igual que en la Ley de la Seguridad Social de 1966, en un mínimo de 10 años de cotización, de los que 700 días debían estar comprendidos en los 7 años inmediatamente anteriores al momento de causar el derecho [art. 154.1.b)].

La cuantía de la pensión de cada trabajador se obtenía aplicando un porcentaje a la base reguladora –que seguía siendo el cociente resultante de dividir por 28 la suma de las bases de cotización del trabajador durante un período ininterrumpido de 24 meses elegido por el interesado dentro de los 7 años inmediatamente anteriores a la fecha del hecho causante, siendo las bases de cotización los salarios: art. 7.1 del Decreto 1646/1972-, según una escala, ahora única, en función de los años cotizados, de modo que a partir del mínimo de 10 años de cotización, al que correspondía un porcentaje del 50 por 100, se iba aumentando un 2 por 100 cada año hasta llegar al 100 por 100 a los 35 años de cotización (art. 155.1 LGSS y art. 2 del Decreto 1646/1972). El número de años de cotización se determinaba, como en la Ley de la Seguridad Social de 1966, dividiendo el total de los días cotizados por 365 y valiendo la fracción como un año entero de cotización (art. 155.3). Se computaban las cotizaciones en cualquiera de las entidades gestoras del Régimen General y de los regímenes especiales, siempre que no se superpusieran, esto es, que no se hubiera cotizado simultáneamente en dos mutualidades (art. 155.3).

En cuanto a las responsabilidades por el pago de las pensiones de jubilación, en caso de incumplimiento por el empresario de sus obligaciones de cotización, la Ley General de la Seguridad Social amplió su pago por las Entidades gestoras a los casos de empresas desaparecidas o que no pudieran ser objeto de apremio (art. 96.3).

Reguló la Ley General de la Seguridad Social la revalorización periódica de las pensiones, ordenando al Gobierno llevarla a término, lo que se hizo por los

Decretos 1197/1975, de 6 de mayo; 826/1976, de 22 de abril; 2476/12976, de 8 de octubre; 1092/1977, de 3 de mayo; 85/1978, de 24 de enero, complementado por Real Decreto 1139/1978, de 2 de junio; 177/1979, de 2 de febrero; 47/1980, de 11 de enero.... Sin embargo, la revalorización –automática” de las pensiones no iniciaría –su andadura” hasta la Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social²⁵⁴ .

En cuanto a las técnicas de Seguridad Social complementaria y voluntaria, el Decreto 1716/1974, de 25 de abril, reestructuró los seguros sociales voluntarios administrados por el Instituto Nacional de Previsión.

3. La llegada de las crisis de los años 70: primeras reformas “racionalizadoras”; de la gestión y financiación de la Seguridad Social

Ulteriores y múltiples modificaciones –eoyunturales” impuestas por la crisis económica internacional desencadenada a finales de 1973, la llamada primera crisis del petróleo, seguida de la segunda crisis de 1979, afectaron a la regulación de la cotización-financiación de la Seguridad Social y, ante el incremento del desempleo, a la actualización de su protección, que conoció su división en básica, complementaria y asistencial.

En aquel contexto de inflación y estancamiento económico, el gran crecimiento del gasto en Seguridad Social, el fuerte incremento de las cotizaciones y el vacío en su aparato de gestión provocado por el cese de las representaciones sindicales de la antigua Organización Sindical (por Real Decreto 1837/1977, de 11 de julio), hacían urgente la reforma de la Seguridad Social en sus dos coordenadas básicas de financiación y gestión.

²⁵⁴ M. ALONSO OLEA y J. L. TORTUERO PLAZA, *Instituciones de Seguridad Social*, 16ª ed., Civitas, Madrid, 1998, pág. 331.

La guerra de los «libros»²⁵⁵ puso de manifiesto las dificultades de aquella reforma.

En 1977 el «programa de saneamiento y reforma de la economía», inserto en el «acuerdo económico» de los Pactos de la Moncloa de 27 de octubre de 1977, afectó no solo a la política salarial y de empleo, sino también a la política de seguridad social.

En cuanto a su gestión, el citado acuerdo previó su reestructuración sobre la base de «los principios de simplificación, racionalización, ahorro de costes, eficacia social y descentralización». El Real Decreto 2564/1977, de 6 de octubre, dio nueva estructura de gestión al mutualismo laboral y racionalizó la de algunos regímenes especiales. El Real Decreto 3307/1977, de 1 de diciembre, vinculó la función de intervención en la Seguridad Social a la Intervención General de la Administración del Estado. El Real Decreto 2318/1978, de 15 de septiembre, creó la Tesorería General de la Seguridad Social como servicio común unificador de la administración financiera y recaudador de las cuotas correspondientes a los distintos regímenes de Seguridad Social bajo los principios de solidaridad financiera y caja única.

El Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo, introdujo un nuevo aparato de gestión de la Seguridad Social. Suprimió el Instituto Nacional de Previsión, que tan importante papel había jugado en la organización de la previsión social y de la Seguridad Social, creó el Instituto Nacional de Empleo con competencias de gestión de las prestaciones de desempleo y tres entidades gestoras: el Instituto Nacional de la Seguridad Social «para la gestión y administración de las prestaciones económicas del sistema de Seguridad Social», el Instituto Nacional de la Salud, «para la administración y gestión de servicios sanitarios», y el Instituto Nacional de Servicios Sociales, «para la gestión de

²⁵⁵ MINISTERIO DE TRABAJO, *Libro blanco de la Seguridad Social*, Madrid, abril de 1977; J. ALDAZ y J. L. FERNÁNDEZ, *Libro verde de la Seguridad Social. Análisis crítico económico-financiero de la Seguridad Social española*, Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos, mayo de 1977.

servicios complementarios de las prestaciones del sistema de Seguridad Social” (art. 1.1); además, tres servicios comunes: la ya citada Tesorería General de la Seguridad Social, el Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo y el Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social (disposiciones adicionales 2ª y 3ª).

La participación social en el control y vigilancia de la gestión de la Seguridad Social, la salud y el empleo fue objeto de regulación provisional por el Real Decreto 3064/1978, de 22 de diciembre, confirmada posteriormente por la normativa orgánica y funcional del Instituto Nacional de la Seguridad Social, Instituto Nacional de la Salud e Instituto Nacional de Servicios Sociales (Real Decreto 1854/1979, Real Decreto 1855/1979 y Real Decreto 1856/1979, todos de 30 de julio).

La crisis de la financiación de la Seguridad Social, también debida al “~~ra~~quitismo de la aportación estatal” y a las “~~tr~~ansferencias negativas” entre los presupuestos del Estado y los de aquélla²⁵⁶, intentó corregirse en el marco de aquellos Pactos de la Moncloa mediante la adopción de medidas para eliminar dichas transferencias negativas –el Real Decreto Ley 36/1978, de 16 de noviembre, operó el trasvase al Estado y sus mecanismos financieros de distintas entidades públicas de gestión del empleo, la formación profesional, la seguridad e higiene y la emigración- y a reorientar la financiación de la Seguridad Social sobre criterios de progresividad, eficacia social y redistribución, con una aportación estatal creciente hasta un 20 por 100 para 1983. En esta línea hay que mencionar el Real Decreto Ley 4/1978, de 24 de enero, sobre recaudación e inspección de la Seguridad Social; el Real Decreto 82/1979, de 19 de enero, sobre cotización al Régimen General de la Seguridad Social sobre un nuevo sistema de bases mínimas y máximas fijadas por categorías profesionales; y la Orden Ministerial de 26 de junio de 1979 de cotización adicional por horas extraordinarias.

²⁵⁶ A. DESDENTADO BONETE, *Política de Seguridad Social*, pág. 171.

**IV.- LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978:
LA “DEMOCRACIA SOCIAL” Y LA GARANTÍA DE LA SUFICIENCIA
ECONÓMICA DE LOS CIUDADANOS DURANTE LA TERCERA EDAD
MEDIANTE PENSIONES ADECUADAS Y PERIÓDICAMENTE
ACTUALIZADAS**

Si Bismarck pudo decir aquella famosa frase que explica el origen ideológico de las medidas de reforma social que adoptó: “Los demócratas tocarán inútilmente la flauta cuando el pueblo se dé cuenta de que los príncipes se ocupan de su bienestar”²⁵⁷, poniendo así de manifiesto el carácter no democrático de los seguros sociales que estableció, carácter propio también de la previsión social española, a excepción de la etapa de la II República, y de la Seguridad Social española de la dictadura franquista, es obligado convenir en la ruptura de la actual Seguridad Social española con su origen bismarckiano, mezclado como se ha visto, de elementos asistencialistas; elementos no tomados de la concepción de Beveridge que se rechazó deliberadamente en los momentos esenciales de organización de los seguros sociales obligatorios (1917-1919), de su parcial unificación gestora (1948) y de tránsito hacia la Seguridad Social (1963).

El carácter democrático de la actual Seguridad Social en España es incuestionable:

En primer lugar por su fundamento constitucional: sin perjuicio de que su existencia presupone el principio democrático de representación nacional en su origen y un consenso o compromiso de mayorías, sobre una concepción de la vida colectiva fundante de su gobierno y de su sistema jurídico, y de la asunción de valores nacidos de la civilización de una sociedad, la Constitución es la que fija el sistema democrático, la democracia. Su art. 1.1 CE determina que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y

²⁵⁷ BUSCH, *Les memoires de Bismarck*, París, 1889.

el pluralismo político”. La democracia está vinculada a la existencia de una Constitución normativa, a un Estado constitucional del Derecho. No es la misma la función de la Seguridad Social en un “Estado no constitucional y de partido único” como el franquista, que en “un Estado constitucional y democrático de Derecho basado en el valor del pluralismo, del que los partidos políticos son expresión significada”, en palabras de la STC 48/2003, FJ 15.

Y, en segundo lugar, porque la Seguridad Social es definitoria del concreto modelo democrático que la Constitución ha asumido, al constituir a España en un Estado social y democrático de Derecho (SSTC 3 y 48/2003, FFJJ 3 y 7). La caracterización del Estado como social y democrático de Derecho abre el articulado de la Constitución y trasciende a todo el orden jurídico constitucional del que es fundamento axiológico.

La Constitución de ese Estado –que resume las bases político-ideológicas de los sistemas de economía social de mercado– garantiza y ordena al Estado garantizar derechos y servicios considerados esenciales para asegurar el nivel de vida necesario que permita la libertad e igualdad reales o sustantivas y la participación plena de los individuos y de los grupos (art. 9.2) en la sociedad, en la vida política, económica, cultural y social: derechos a la educación y al trabajo, políticas públicas de protección a la familia y orientadas al progreso social y económico y a una distribución de la renta regional y personal equitativa, al “pleno empleo” y a la formación profesional y al cuidado de la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo, mantenimiento de un régimen público de seguridad social, salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los emigrantes en el extranjero y orientación de la política del Estado hacia su retorno, “derechos” a la protección de la salud y organización por los poderes públicos de las prestaciones y servicios al respecto, a la cultura, al medio ambiente y a una vivienda digna, políticas públicas de atención a las personas con discapacidad, a los mayores y a los consumidores y usuarios; esto es, “derechos sociales”.

La Constitución garantiza algunos de estos derechos directamente como derechos fundamentales (derechos a la educación y al trabajo) y otros como derechos que el legislador está obligado a establecer; en uno y otro caso encomienda al legislador la tarea de desarrollar los derechos fundamentales y de actualizar y materializar “los principios rectores de la política social y económica” entre los que se encuentran la mayor parte de esos derechos sociales. Derechos que funcionan como *controlimiti* a nuestra integración en la Unión Europea según la *Declaración del Tribunal Constitucional 1/2004*. Finalmente, el sistema tributario, basado en la igualdad y progresividad, es el instrumento idóneo para alcanzar los objetivos de redistribución de la renta y de solidaridad (arts. 31.1 y 138. 1) que dotan de contenido al Estado social.

Los preceptos concretos que la Constitución dedica a la Seguridad Social son bien conocidos:

El artículo 41 ordena a los poderes públicos mantener “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 son libres”. Tras reconocer en su artículo 43.1 el derecho a la protección de la salud y encomendar a los poderes públicos en su art. 49 la realización de “una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a los ciudadanos”, destina su art. 50 a las pensiones de jubilación. De las que dice que: “Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad”. Para estos mismos ciudadanos los poderes públicos, “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”.

Estos preceptos, sistemáticamente colocados en el Capítulo Tercero del Título I de la Constitución, —De los principios rectores de la política social y económica—, cuentan con las garantías constitucionales previstas en el art. 53.3: su reconocimiento, respeto y protección informan la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, y sólo pueden ser alegados ante los jueces y tribunales de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.

No quiere ello decir que las leyes puedan no desarrollarlos; o puedan desarrollarlos contraviniendo los designios constitucionales, caso éste en que serán inconstitucionales. También en el primero, aunque la inconstitucionalidad por omisión se enfrente a dificultades mayores. Son normas jurídicas superiores (finalistas o de programación final, que, además, contienen mandatos al legislador, principios de igualdad y garantías institucionales), que vinculan a todos los poderes públicos (art. 9.1 CE), y no «meras normas sin contenido», por lo que su desconocimiento —de los bienes o valores constitucionalmente relevantes que consagran— por las resoluciones judiciales dictadas, en aplicación de las leyes, las hace incurrir en la falta de fundamentación en Derecho y en la ausencia de justificación y razonabilidad vulneradora del art. 24.1 de la Constitución (SSTC 240/1999, FJ 4; 95 y 203/2000, FFJJ 5 y 4; 192/2003, FFJJ 3 y 6-7; 190/2005, FJ 4; 233/2007, FJ 7.b).

En lo que hace al «régimen público de Seguridad Social», la jurisprudencia constitucional reconoce la libertad de configuración del legislador y su capacidad de renovación en la ordenación de la Seguridad Social, interpretando que el art. 41 de la Constitución no le obliga al "mantenimiento incólume del régimen establecido en la vigente Ley General de la Seguridad Social", que "no es un canon insustituible de constitucionalidad, ni sus normas contienen fórmulas rígidas para determinar el alcance de la garantía institucional de la Seguridad Social" (STC 37/1994, FJ 4). Pero esa libertad de configuración del legislador democrático, ha de desenvolverse y ejercerse dentro de los límites que se derivan del propio art. 41 C.E., que, en cambio, sí establece "un núcleo o reducto indisponible por el legislador", que ha de ser preservado "en términos

reconoscibles" para la imagen que de la Seguridad Social "tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar" (STC 37/1994, FJ 3.b); y, claro es, dentro de los límites impuestos por el resto de preceptos constitucionales y muy señaladamente por el principio de igualdad que prohíbe diferencias de trato desprovistas de justificación objetiva y razonable y conducentes a resultados desproporcionados (STC 253/2004).

Es doctrina del Tribunal Constitucional que los arts. 41 y 50 CE no constriñen el establecimiento de un único sistema prestacional fundado en principios idénticos, ni a la regulación de unos mismos requisitos o la previsión de iguales circunstancias determinantes del nacimiento del derecho (STC 114/1987). La identidad en el nivel de protección de todos los ciudadanos podrá constituir algo deseable desde el punto de vista social, pero cuando las prestaciones derivan de distintos sistemas o regímenes, cada uno con su propia normativa, no constituye un imperativo jurídico (SSTC 103/1984 y 27/1988), ni vulnera el principio de igualdad» (STC 77/1995, de 20 de mayo, FJ 4) (STC 197/2003, FJ 3).

Resumiendo su doctrina sobre el alcance de las obligaciones impuestas a los poderes públicos por el art. 41 CE, el Tribunal Constitucional recuerda en su STC 213/2005, FJ 3, que:

–a) La Constitución ha recogido y consagrado en su art. 41 la evolución que han experimentado los sistemas contemporáneos de Seguridad Social, de tal suerte que la protección de los ciudadanos ante situaciones de necesidad se concibe como «una función del Estado», rompiéndose en buena parte la correspondencia prestación-cotización propia del seguro privado, superada por la dinámica de la función protectora de titularidad estatal (SSTC 103/1983, de 22 de noviembre FJ 3; 65/1987, de 21 de mayo, FJ 17, entre otras).

b) El art. 41 CE impone a los poderes públicos la obligación de establecer –o mantener– un sistema protector, que se corresponda con las características técnicas de los mecanismos de cobertura propios de un sistema de Seguridad Social. En otros términos, el referido precepto consagra en forma de garantía institucional, un régimen público «cuya preservación se juzga indispensable para

asegurar los principios constitucionales, estableciendo un núcleo o reducto indisponible por el legislador» (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3), de tal suerte que ha de ser preservado «en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar» (STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4; y 76/1988, de 26 de abril , FJ 4).

c) Salvada esta indisponible limitación, el derecho que los ciudadanos puedan ostentar en materia de Seguridad Social es un derecho de estricta configuración legal, disponiendo el legislador de libertad para modular la acción protectora del sistema en atención a circunstancias económicas y sociales que son imperativas para la propia viabilidad y eficacia de aquél (STC 65/1987, de 21 de mayo, FJ 17, entre otras)”.

Entre los preceptos constitucionales que limitan la libertad de configuración del legislador, el art. 50 impone el mandato a los poderes públicos de garantizar la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad, no a través de cualquier instrumento, sino precisamente mediante pensiones que han de ser adecuadas y periódicamente actualizadas. El mantenimiento de las pensiones de jubilación adecuadas y actualizadas es, sin duda, un elemento que hace reconocible el sistema de Seguridad Social; o, en términos negativos, la supresión de las pensiones de jubilación, o su mantenimiento sin las condiciones constitucionalmente exigidas de adecuación y actualización periódica, desnaturalizaría la esencia de la Seguridad Social, alterando uno de sus rasgos estructurales y contraviniendo directamente el mandato indubitado de los arts. 41 y 50 de la Constitución.

El establecimiento por el legislador de una edad determinada de jubilación como edad pensionable, que funciona como límite para los derechos de los beneficiarios, responde, obviamente, a «razones objetivas y razonables» (STC 184/1993, FJ 3). Puede el legislador fijar esa edad «atendiendo condicionamientos financieros» (STC 137/1987, FJ 3). Y puede introducir diferentes regulaciones protectoras de la jubilación, de la edad pensionable y del nivel y condiciones de las prestaciones destinadas a compensar la pérdida de la capacidad de ganancia

del jubilado, constitucionalmente admisibles si están objetivamente justificadas y son proporcionales a los fines que se pretenden, atendiendo a las necesidades de los jubilados y de los demás grupos sociales, a las circunstancias económicas y disponibilidades financieras y a la propia concepción de la protección de la jubilación en un momento histórico determinado. De modo que la jubilación, que históricamente –se basaba en el declive de las facultades adecuadas para el desarrollo del trabajo” –lo que explicaba su proximidad a la invalidez o incapacidad y su regulación conjunta con aquella-, se justifica hoy –como derecho al descanso socialmente retribuido, que se reconoce al trabajador como contrapartida al esfuerzo que ha desarrollado durante su vida laboral” – lo que explica su separación de la incapacidad y la regulación diferente de diferentes situaciones de necesidad-. En las sociedades envejecidas, como la española actual, la jubilación es la culminación de la vida laboral, como consecuencia del cumplimiento de una edad elegida por el legislador para marcar la separación entre la vida activa y su finalización; la terminación común y general de la vida laboral –en la consideración global del mundo laboral” (STC 197/2003, FJ 5).

De ahí que, según se reconoce internacionalmente, la jubilación sea el eje central del sistema de pensiones y, por tanto, de la Seguridad Social y de los problemas de financiación del régimen público de protección de las situaciones de necesidad de los ciudadanos, agravados en situaciones de crisis económica y paro, en la medida en que la financiación de las pensiones de jubilación gravite sobre el empleo.

En relación con el concepto de –pensión adecuada” y la garantía de su actualización periódica, el Tribunal Constitucional rechaza su consideración –aislada”, –atendiendo a cada pensión singular” y exige el entendimiento de ese concepto de adecuación y de la garantía de actualización en el seno del sistema de pensiones en su conjunto. Del art. 50 CE no resulta la obligación constitucional de mantener todas y cada una de las pensiones iniciales en su cuantía prevista, ni de actualizarlas anualmente de forma que todas y cada una de las ya causadas experimente un incremento anual, siempre que puedan considerarse suficientes,

teniendo en cuenta el sistema de pensiones en su conjunto, sin que pueda prescindirse de las circunstancias sociales y económicas de cada momento y sin olvidar que se trata de administrar medios económicos limitados, para un gran número de necesidades económicas. —Al fijar un límite a la percepción de nuevas pensiones o al negar la actualización durante un tiempo de las que superan ese límite, el legislador no rebasa el ámbito de las funciones que le corresponden en la apreciación de aquellas circunstancias socioeconómicas que condicionan la adecuación y actualización del sistema de pensiones. Esa valoración, con independencia de que se estime más o menos acertada en cada caso, no puede prescindir del deber de solidaridad entre todos los ciudadanos...” (SSTC 134/1987, FJ 5; 100/1990, FJ 5).

**Las recomendaciones del Pacto de Toledo, los acuerdos
sociales y las reformas legislativas consiguientes.**

José Antonio Panizo Robles
Ministerio de Empleo y Seguridad Social

**1. LA IMPORTANCIA DEL PACTO POLÍTICO Y EL ACUERDO
SOCIAL EN LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD
SOCIAL.**

En España, y siguiendo el modelo denominado *«continental o bismarckiano»*, se implantó y desarrolló un sistema de Seguridad Social –y dentro del mismo, un sistema de pensiones- netamente contributivo, por cuanto la pertenencia al mismo ha venido condicionado por la realización de un trabajo por cuenta ajena (en las primeras fases de su implantación) o de una actividad independiente (en estadios posteriores), pertenencia que generaba la obligación de satisfacer unas primas o cotizaciones (a cargo de los propios interesados y, en el caso de trabajadores por cuenta ajena, de los empleadores para los que los primeros prestaban servicios) cotizaciones de las que, a su vez, dependen tanto el acceso a los correspondientes beneficios económicos, como el importe de los mismos.

Este carácter contributivo del sistema, la exigencia de la obligación de cotizar (recayendo esa obligación en los empleadores y los trabajadores)²⁵⁸ y los destinatarios de las prestaciones (los trabajadores en activo, tanto en los momentos de actividad, como, sobre todo, cuando abandonan la misma) son unas

²⁵⁸ Como pone de relieve Zufiaur, la intervención sindical en la evolución y reforma de los sistemas de Seguridad Social ha sido mucho más intensa en los sistemas de corte contributivo que en aquéllos de orientación universal. Vid. ZUFIAUR, J M: *«La Seguridad Social y el sindicalismo europeo»*. Relaciones Laborales. N1 20/2007.

de las causas por las que la cuestión de la Seguridad Social se recoge en los acuerdos políticos y sociales ²⁵⁹ que en España tuvieron una especial importancia en los primeros años posteriores a la recuperación por los españoles de los derechos ciudadanos y de las libertades públicas ²⁶⁰, así como en los últimos quince años ²⁶¹.

Pero si en la primera parte de esos períodos, en los acuerdos económicos y sociales fueron las políticas de rentas y la negociación colectiva el principal objeto de los mismos, con escasa incidencia en el sistema de la Seguridad Social, sin que, además en este ámbito, apenas tuvieron reflejo en el ordenamiento jurídico, por el contrario, a partir de 1995, los acuerdos sociales suscritos vienen a concretar las orientaciones recogidas en compromisos políticos precedentes, de modo que los contenidos de los acuerdos se recogen en los correspondiente proyectos de Ley, aprobados por el Gobierno y que, tras los oportunos debates parlamentarios, se transformaban en disposiciones legales ²⁶².

²⁵⁹ Sobre el contenido y alcance del diálogo social, vid. ESCUDERO RODRIGUEZ, R *—El diálogo social: reflexiones sobre su significación y alcance, sus debilidades y riesgos—*. Relaciones Laborales. Nº 3/2008.

El diálogo social es un tema también recurrente en Europa. Sobre ello, vid. FERREIRO REGUEIRO, C *—Nuevas tendencias del diálogo social en Europa—*. Aranzadi Social. Nº 19. Marzo 2008.

²⁶⁰ A partir de los denominados *—Pactos de las Moncloa—* de 1977, si bien en ese momento, se propicia una reforma de racionalización de la gestión (que dio lugar a una transformación radical de la realidad gestora, eliminándose la estructura fragmentada y sustituyéndola por una estructura especializada que, en grandes líneas, permanece en la actualidad), un cambio en los órganos de participación social en la gestión de la Seguridad Social (a través de la creación de los Consejos Generales, de composición tripartita —organizaciones sindicales, organizaciones de empleadores y Administración Pública), el establecimiento de mayores criterios de eficiencia y eficacia en la gestión (se *—congela—* las plantillas de los organismos gestores) y de transparencia en la misma (por ejemplo, el Presupuesto de la Seguridad Social pasa a formar parte de los Presupuestos Generales del Estado y sometido a la aprobación de las Cortes Generales, al tiempo que se establece la Intervención de la Seguridad Social), al tiempo que el incremento de la participación de los Presupuestos del Estado en la financiación de la Seguridad Social.

²⁶¹ Tras la firma del importante *—Pacto de Toledo—* de 1995.

²⁶² Tal hecho sucede, por ejemplo, con los Acuerdos sociales de 1995 y 2001, que hunden sus raíces en las orientaciones del Pacto de Toledo de 1995; el Acuerdo de medidas en materia de Seguridad Social, que pretende incorporar al ordenamiento de la Seguridad Social determinadas recomendaciones de la renovación del Pacto de Toledo de 2003, o el reciente Acuerdo Social y Económico para la reforma y el fortalecimiento del sistema público de pensiones, suscrito días después de la aprobación, por parte del Congreso de los Diputados, de una nueva renovación del Pacto de Toledo (25 de enero de 2011).

Aunque, los acuerdos políticos y sociales, con incidencia en el sistema de la Seguridad Social, se inician en 1977,²⁶³ en el presente trabajo se analizan únicamente los pactos políticos y los acuerdos sociales suscritos a partir de 1995, señalando, de igual modo, las medidas legales acordadas en desarrollo de las mismas, todo ello en el ámbito a que se concreta el trabajo de investigación, es decir, al ámbito de la pensión de jubilación²⁶⁴.

Ha de considerarse que la pensión de jubilación constituye el elemento más dinámico del gasto de la Seguridad Social,²⁶⁵ papel que se acentuará en el futuro teniendo en cuenta las perspectivas demográficas de la sociedad española en la mitad del actual siglo. No es de extrañar, por tanto, que sea la pensión de jubilación sobre la que incide de manera especial tanto el informe parlamentario sobre evaluación del Pacto de Toledo, de enero de 2011, como el Acuerdo Social y Económico, de febrero del mismo ejercicio, incidencia que afecta no solo a las condiciones de acceso a la misma, sino también a la determinación de su cuantía, en un marco de incremento de la contributividad del sistema y de buscar una mayor correspondencia entre las cotizaciones previamente realizadas y las prestaciones a percibir.

²⁶³ Con los Pactos de Toledo de 1977, seguidos por el Acuerdo Nacional sobre el Empleo (ANE), en el que se preveía el establecimiento de una Comisión Tripartita de Reforma de la Seguridad Social, que no llegó ningún acuerdo, aunque sí se llevaron a cabo debates y análisis sobre diferentes ámbitos de la Seguridad Social, que se concretarían en reformas posteriores. Y, en último lugar, por el Acuerdo Económico y Social, de 1984, en el que se preveía una Comisión que debería afrontar una reforma de la Seguridad Social, Comisión a la que el Gobierno presentó un *“Documento Base”* (conocido como *“Libro Naranja”*), cuyos contenidos fueron llevado al ordenamiento jurídico a través de las Leyes 26/1985, de 31 de julio y 26/1990, de 20 de diciembre.

²⁶⁴ Vid. PEREZ INFANTE, J. I. *“La concertación y el diálogo social: 1977-2007”*. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración. N° 81. En este trabajo se efectúa un análisis de los acuerdos y pactos sociales celebrados en España en la treintena analizada.

Asimismo, GUILLEN RODRIGUEZ, A. *“Freinta años de pactos sociales en España: un balance”*. Cuadernos de Información económica. Marzo 2008.

²⁶⁵ En el Presupuesto de 2011, el gasto asociado a la pensión de jubilación supone 67.890 millones de euros, lo que significa el 68,60 por 100 del gasto en pensiones, el 61,4 por 100 del gasto en la totalidad de las prestaciones económicas de la Seguridad Social o el 56,32 por 100 del total del gasto de Seguridad Social en 2011.

2. LA ACENTUACIÓN DE LA CONTRIBUTIVIDAD Y LA PROPORCIONALIDAD: EL PACTO DE TOLEDO DE 1995 Y EL ACUERDO SOCIAL DE 1996.

Con fecha 6 de abril de 1995, el Congreso de los Diputados aprobó, prácticamente por unanimidad, el denominado *–Pacto de Toledo–*,²⁶⁶ que constituyó un hito de importancia fundamental para el desarrollo del sistema español de Seguridad Social, ya que supone una declaración institucional de los representantes de la soberanía popular respecto a la defensa, la salvaguardia y la mejora de un sistema que la sociedad española había ido desarrollando a lo largo de casi un siglo, sistema asentado en los principios de solidaridad, proporcionalidad, contribución y equidad, basado en la modalidad financiera de reparto y necesitado de adaptaciones constantes, a fin de que ese sistema pudiese seguir dando respuesta a las demandas y necesidades de la sociedad, incrementando de esa forma los grados de su legitimidad social²⁶⁷.

2.1. En el ámbito de las pensiones de jubilación, son varios los contenidos de la *“hoja de ruta”* que marca el Pacto de Toledo y, entre ellos, la edad de jubilación y que se concretan en la siguiente:

²⁶⁶ Se conoce como Pacto de Toledo el *–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–*, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, el 6 de abril de 1995. El texto del Pacto de Toledo se recoge, entre otras, en la publicación del entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: *–Informe de la Ponencia del Congreso de los Diputados sobre la evolución del sistema de la Seguridad Social–*. Madrid. 1995. Un análisis del Pacto de Toledo en FERNANDEZ DOMINGUEZ, J. J.: *–De las oportunidades perdidas en la Seguridad Social por la ambigüedad y las urgencias políticas–* Civitas. Nº 81. Enero. 1997 ó MONASTERIO ESCUDERO, C.: *–La reforma de pensiones: el Pacto de Toledo y su desarrollo posterior–*, en Hacienda Pública. Número monográfico dedicado a *–Las pensiones en España–*. 1998

²⁶⁷ La aprobación de tales principios que se recogen de forma expresa en el Pacto de Toledo cerraba cualquier intento de llevar a cabo transformaciones radicales del sistema por otro, basado en el ahorro individual y en la capitalización de las aportaciones, siguiendo el ejemplo de las reformas llevadas a cabo en algunos países iberoamericanos (bajo la influencia del Fondo Monetario Internacional) y que, por aquellas fechas, propiciaba de igual modo el Banco Mundial (el cual, por cierto, rápidamente tuvo que reformar las radicales orientaciones de transformación de los sistemas por otras de alcance más moderado)

a) El reforzamiento de los principios de equidad y el carácter contributivo del sistema, sin perder de vista, al tiempo, la solidaridad, en orden a que las prestaciones guarden una mayor proporcionalidad con el esfuerzo de cotización realizado y se eviten situaciones de falta de equidad en el reconocimiento de las mismas, de modo que las técnicas de cálculo de las pensiones contributivas permitan que quienes realizan similar esfuerzo de cotización alcancen prestaciones equivalentes, todo ello compatible con el mantenimiento de un tope máximo de prestación en el sistema público de Seguridad Social ²⁶⁸.

b) Dotar al acceso a la pensión de jubilación de caracteres de flexibilidad, gradualidad y progresividad, sin que ese acceso imposibilite una presencia social activa del pensionista, a cuyo fin, y manteniendo la edad ordinaria de jubilación en los 65 años, se habría de facilitar la prolongación voluntaria de la vida activa de quienes libremente lo deseen, incentivando la misma a través de la exoneración de la obligación de cotizar en los supuestos en los que el trabajador permanezca en activo con suspensión proporcional del percibo de la pensión. Asimismo, se opta por mantener los sistemas de jubilación anticipada, ligados a los contratos de relevo y de sustitución²⁶⁹.

c) El mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, mediante la revalorización automática de las mismas, en función de la evolución del índice de precios de consumo²⁷⁰.

En este marco, son dos los criterios básicos que, en relación con la pensión de jubilación, se contienen en el Pacto de Toledo: de una parte, la acentuación de la contribución y la proporcionalidad, respecto de la cuantía de la pensión y, de

²⁶⁸ Recomendación 9ª.

²⁶⁹ Recomendación 10ª.

²⁷⁰ La revalorización de las pensiones conforme al IPC se establece, a nivel legal, por primera vez en el año 1985, a través de la Ley 26/1985, si bien únicamente para las pensiones causadas conforme a dicha legislación. Posteriormente, a partir de 1989, comienzan a establecerse acuerdos con las organizaciones sindicales y con otras organizaciones de pensionistas, a través de los que se establece la revalorización, para todas las pensiones, conforme a la evolución del IPC. Es en la Ley 24/1997 –siguiendo las recomendaciones del Pacto de Toledo– en la que, por primera vez, se establece a nivel legal la revalorización automática de todas las pensiones, de acuerdo con la evolución del IPC.

otro, la flexibilidad en el acceso a la pensión. Es esta última *–línea de actuación–* la que va a abordarse en el primer acuerdo social que se suscribe tras el Pacto de Toledo, dirigido a la *–consolidación y la racionalización del sistema de la Seguridad Social–*, suscrito, con fecha 9 de octubre de 1996,²⁷¹ entre el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas²⁷².

2.2 En el ámbito de la pensión de jubilación, el Acuerdo de 1996²⁷³ recoge los siguientes compromisos:

a) Acentuación de los principios de contributividad y proporcionalidad, mediante una reforma del método de cálculo de la pensión de jubilación, pasando de considerar únicamente las 96 mensualidades anteriores al momento de causar la pensión para tener en consideración un periodo de 180, así como la alteración del porcentaje a aplicar sobre la base reguladora para la determinación de la cuantía de la pensión, en función del tiempo de cotización acreditado.

b) Adaptaciones en el período de carencia *–equalificada–* ya que, de exigirse dos años dentro los diez anteriores al hecho causante de la pensión, dicho requisito pasa a ser de dos años dentro de los quince años a dicha fecha.

c) En paralelo con la acentuación de la contributividad, y como manifestación del principio de equidad, una mejora de las condiciones de jubilación de las personas que con muy largas carreras de cotización anticipaban, por causa no voluntaria, el acceso a la misma, a través de una minoración del coeficiente reductor de la cuantía de la pensión, que pasa a ser del 7 por 100 (en

²⁷¹ El Acuerdo tiene un contenido que excede del tema de la pensión de jubilación, ya que pretende concretar todo un conjunto de medidas que lleven al ordenamiento jurídico la globalidad de las recomendaciones del Pacto de Toledo.

²⁷² Este primer acuerdo no va a encontrar el apoyo de las organizaciones empresariales más representativas, al no recogerse en el mismo una de las principales demandas de las mismas, consistente en una reducción significativa de las cotizaciones a la Seguridad Social a cargo de los empleadores.

²⁷³ El contenido del Acuerdo social de 1996 se recoge en la publicación del entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales *“Acuerdo sobre consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social”*. Madrid. 1996. Un análisis parcial del mismo en FUENTE LAVIN, M *–Razón financiera frente a razón social: la reforma del sistema público y el impulso al sistema privado de pensiones–*. Aranzadi Social. Nº 16. Diciembre. 1998.

vez del 8 por 100) por cada año que se anticipaba la pensión de jubilación respecto de la edad ordinaria de jubilación -65 años-²⁷⁴.

2.3. Los compromisos del Acuerdo de 1996 se llevan al ordenamiento jurídico de la Seguridad Social, a través de la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social,²⁷⁵ a través de la cual:²⁷⁶

a) Se modifica el período de cotización para el acceso a la pensión de jubilación que continúa siendo de 15 años, si bien de ese período, al menos 2 años, deberían estar comprendidos dentro de los 15 años (dentro de los 10, durante el ejercicio de 1997) previos a la fecha de causarse la pensión²⁷⁷.

b) Se incrementa el período de cálculo de la base reguladora de la pensión, que pasa, de forma progresiva, a ser el promedio de las bases de cotización correspondientes a los 180 meses anteriores a la fecha de causar la pensión de jubilación,²⁷⁸ frente al período anterior de 96 mensualidades.

²⁷⁴ En el Acuerdo se recoge el compromiso de llevar a cabo las medidas adecuadas para desincentivar las jubilaciones anticipadas de carácter voluntario.

²⁷⁵ Vid. BLASCO LAHOZ, J F *Comentarios a la Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social*. Valencia, 1.999

²⁷⁶ Un análisis de la incidencia de las modificaciones de la Ley 24/1997 en la pensión de jubilación en CAMOS VICTORIA, I.: *La reforma de la pensión de jubilación y su incidencia en la política de empleo*. Revista Española de Derecho del Trabajo. Nº 110. Marzo/Abril. 2002; DESDENTADO BONETE, A.: *La reforma de la pensión contributiva de jubilación en la Ley 24/1997*. Tribuna Social Nº 95. 1998, o LOPEZ CUMBRE. L. *La reforma de la pensión de jubilación*. Tribuna Social. Nº extr. 94 y 95. 1998.

²⁷⁷ Artículo 161 de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), en la redacción que da el artículo 4 de la Ley 24/1997. Además, se precisa que en los supuestos en que se acceda a la pensión de jubilación desde una situación de alta o asimilada al alta, sin obligación de cotizar, el período de los dos años debe estar comprendido dentro de los quince años anteriores a la fecha en que cesó la obligación de cotizar.

²⁷⁸ De las 180 mensualidades, las bases de cotización correspondientes a los 24 meses más cercanos a la fecha del hecho causante se tomaban en su valor nominal, mientras que de las 156 restantes se actualizan sus importes, aplicando la evolución del IPC desde la fecha en que tales cotizaciones correspondan a la fecha en que cesa la actualización de las pensiones. Para el caso de trabajadores por cuenta ajena, si en el período de cálculo de la base reguladora aparecen meses en que no existió obligación de cotizar, la "laguna" se completa aplicando una base de cotización equivalente a la base mínima vigente, en cada momento.

c) De igual modo, se modifica el porcentaje aplicable a la base reguladora, en función de los años de cotización acreditados, que pasa a ser el siguiente: por los primeros quince años cotizados: el 50 por 100; por cada año adicional de cotización, comprendido entre el decimosexto y el vigésimo quinto, ambos incluidos: el 3 por 100 y por cada año adicional de cotización, a partir del vigésimo sexto: el 2 por 100, sin que el porcentaje total aplicable a la base reguladora pueda superar, en ningún caso, el 100 por 100.

d) Se mejora el importe de la pensión, en los casos de trabajadores mutualistas,²⁷⁹ cuando la extinción del contrato de trabajo, previo a la jubilación, no hubiese sido debida a la voluntad del trabajador, sino a otra causa no imputable a él. En tales supuestos, el porcentaje de reducción de la pensión, por cada año que le faltase al trabajador para cumplir los 65 años, pasa a ser del 7 por 100.

e) Se establece, de forma expresa y con aplicación para todas las pensiones del sistema de la Seguridad Social, el criterio de revalorización automática de su cuantía, mediante la aplicación de la previsión del IPC, y la recuperación del poder adquisitivo en el caso de que la evolución del IPC hubiese sido superior al porcentaje de la revalorización aplicada, con el abono de las diferencias resultantes en un paga adicional, que debía abonarse en el primer trimestre del ejercicio siguiente²⁸⁰.

f) Por último y en lo que se refiere a la cuestión del incentivo de la permanencia en activo, no se refleja en la Ley ninguna medida concreta, sino únicamente la

²⁷⁹ Es decir, de trabajadores que, en 1º de enero de 1967 o en una fecha anterior, hubiesen pertenecido a una Mutualidad de Trabajadores por cuenta ajena, que, en los correspondientes Estatutos, hubiesen previsto la posibilidad de acceder a la jubilación a partir de los 60 años. En estos casos, la legislación de la Seguridad Social mantuvo aplicable ese beneficio, si bien la cuantía de la pensión se reducía en un 8 por 100 por cada año que le faltase al trabajador, en el momento de acceso a la pensión, para cumplir los 65 años.

²⁸⁰ Todo ello, conforme al contenido del artículo 48 LGSS, en la redacción dada por el artículo 11 de la Ley 24/1997. Asimismo, se preveía que si el índice de precios al consumo previsto para un ejercicio, y en función del cual se practicó la revalorización, resultase superior al realmente producido en el período de cálculo descrito en el apartado anterior, las diferencias existentes serán absorbidas en la revalorización que corresponda aplicar en el siguiente ciclo económico. No obstante, este mandato fue suprimido mediante la Ley 66/1997, de 20 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, de modo que las ganancias del poder adquisitivo de los pensionistas (como consecuencia de una evolución del IPC inferior a la revalorización) no fueron objeto de compensación.

autorización para que el Gobierno, previa consulta a las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas, pueda establecer desgravaciones, o deducciones de cotizaciones sociales, en los supuestos en que el trabajador opte por permanecer en activo, una vez alcanzada la edad de 65 años, con suspensión proporcional al percibo de la pensión.

3. LA APUESTA POR LA FLEXIBILIDAD EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN.

Coincidiendo con las orientaciones que se estaban dando en la Unión Europea en relación con la edad de jubilación, en orden a conseguir, de una parte, un acercamiento entre el límite legal de acceso a la pensión y el momento en que realmente se producía y, de otra, que esa pensión estuviese dotada de los caracteres de gradualidad y flexibilidad, de modo que no limitase una presencia social activa de los trabajadores de edad y de los pensionistas, la regulación de la pensión de jubilación va a conocer unas modificaciones importantes que, al tiempo, derivan también del contenido del Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social, suscrito, con fecha 9 de abril de 2001, entre el Gobierno, la organización sindical de Comisiones Obreras y las organizaciones empresariales más representativas ²⁸¹, que pretendía un nuevo desarrollo e impulso de las recomendaciones del Pacto de Toledo, que, con relación a la pensión de jubilación se dirigían al establecimiento de mecanismos de jubilación gradual y flexible, poniendo énfasis en el favorecimiento de la prolongación de la vida laboral.

²⁸¹ Un análisis del Acuerdo social de 2001 en LOPEZ GANDIA, J: *–El Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social: la renovación del Pacto de Toledo–* Revista de Derecho Social. Nº 14. Abril/Junio. 2001; MONEREO PEREZ, J. L.: *–La nueva fase de desarrollo del Pacto de Toledo: el Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social–*. Relaciones Laborales. Nº 24. 2001, o PANIZO ROBLES, J. A: *–Comentarios de urgencia al Acuerdo sobre el desarrollo y la mejora del sistema de protección social–*. Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF. Nº 218. Mayo. 2001.

El Acuerdo social de 2001 introduce todo un conjunto de medidas relacionadas con la nueva regulación de la jubilación parcial, el establecimiento de nuevos mecanismos respecto de la anticipación de la edad de jubilación en supuestos específicos (con la consiguiente reducción de la cuantía de la pensión), la mejora de la cuantía de la pensión de jubilación, cuando se accediese a la misma después de los 65 años y acreditando más de 35 años de cotización, o la implantación de la jubilación flexible, medidas todas ellas incorporadas al ordenamiento jurídico de la Seguridad Social ²⁸².

De igual modo, el Acuerdo Social de 2001 prevé un conjunto de bonificaciones y reducciones en las cotizaciones de Seguridad Social, en determinados supuestos, dirigidas la mayor parte de ellas a la prolongación en la vida laboral de los trabajadores de más edad, así como a la conciliación de las responsabilidades familiares y laborales, las cuales pasaron a recogerse en los correspondientes Programas anuales de fomento del empleo.

En el ámbito de la pensión de jubilación, los compromisos del Acuerdo de 2001 se recogen en el Real Decreto-Ley 16/2001, de 27 de diciembre, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible y, posteriormente, por la Ley 35/2002, de 12 de julio, de igual nombre, en la forma siguiente:

a) Al tiempo que se desaconsejan las jubilaciones forzosas en razón de la edad ²⁸³, se “*abre la puerta*” a la jubilación anticipada, aunque los trabajadores

²⁸² Para los firmantes del Acuerdo de 2001 resultaba conveniente modificar la regulación actual de la pensión de jubilación, de manera que la misma no impidiese una presencia social activa de los ciudadanos, teniendo en cuenta, a su vez, que esta permanencia repercute en la propia autoestima del trabajador, tiene efectos positivos sobre el sistema de pensiones y, de modo más general, presenta indudables ventajas para el conjunto de la sociedad que, de esta forma, puede aprovechar las experiencias y los conocimientos de los trabajadores de más edad.

²⁸³ La Ley 12/2001 procedió a derogar la disposición adicional 10ª del Estatuto de los Trabajadores (ET) que permitía la jubilación forzosa de los trabajadores, cuando la misma se hubiese incorporado en el marco de un convenio colectivo y tuviese un fundamento en la política de empleo. Esta limitación fue considerada adecuada por el Tribunal Constitucional. No obstante, la derogación de la citada disposición adicional provocó una cierta polémica a nivel doctrinal y jurisprudencial, al tiempo que los agentes sociales pronto solicitaron la solución al problema planteado.

no tuviesen la condición de mutualistas, siempre que la extinción de la relación laboral anterior a la jubilación fuese debida a causa no imputable al interesado²⁸⁴ y el interesado acreditase una serie de condiciones (61 años de edad²⁸⁵, acreditar 30 años de cotización y encontrarse en situación de desempleo e inscrito como demandante de empleo, al menos 6 meses antes de la solicitud de la pensión)²⁸⁶.

En estos casos, la pensión era objeto de reducción mediante la aplicación, por cada año o fracción de año que, en el momento del hecho causante, le faltase al trabajador para cumplir los 65 años, de unos coeficientes que variaban en función del periodo de cotización acreditado²⁸⁷.

La Ley 14/2005, de 1 de julio (que trae su origen en el compromiso adquirido en la Declaración de Diálogo Social de 2004) volvió a dar nueva redacción a la disposición adicional 10ª ET, posibilitando la jubilación forzosa de trabajadores, pactada en convenio colectivo, siempre que los mismos tuviesen una edad igual o superior a 65 años, y acreditaran los requisitos para acceder a la correspondiente pensión de la Seguridad Social.

Un análisis de la jubilación forzosa, como instrumento de política de empleo, en FRAGUAS MADURGA, L. *La jubilación forzosa como instrumento de política de empleo en el marco de la negociación colectiva*. Revista de Trabajo y Seguridad Social. Nº 39. Junio 2011.

²⁸⁴ La consideración de lo que se entendía por causa no imputable al trabajador, en la extinción de la relación laboral previa, dio lugar a una importante conflictividad en los Tribunales, así como a modificaciones en la normativa de Seguridad Social. Esta conflictividad va terminar con el Acuerdo Social de 2006 y la incorporación de la medida acordada en la LGSS, al entenderse que no era imputable al trabajador la extinción de la relación laboral que daba lugar a la situación legal de desempleo, en los términos previstos en el artículo 208.1.1. LGSS.

²⁸⁵ En el supuesto de extinción de contratos de trabajo derivados de un expediente de regulación de empleo, promovidos por empresas que no se encuentren incursas en un procedimiento concursal, se origina la obligación de financiar un convenio especial con la Tesorería General de la Seguridad Social y hasta la edad de 65 años, y cuyo coste deberá ser soportado, salvo pacto en contrario, por empresario y trabajadores en la misma proporción en que se cotiza por contingencias comunes en el Régimen General de la Seguridad Social. (Artículo 51.15 ET, en la redacción dada por el artículo 6 Ley 35/2002, complementada por la disposición adicional 31ª LGSS, que incorpora el artículo 7 de la citada Ley 35/2002).

²⁸⁶ En la tramitación parlamentaria del Real Decreto Ley 16/2001 (que daría lugar a la Ley 35/2002) se incorporó la previsión de acceso anticipado a la jubilación, aunque hubiese mediado conformidad del interesado, siempre que se acreditaran los requisitos de edad y cotización, y la empresa se comprometiese a abonar al trabajador que cesaba en la relación laboral una cobertura económica que, como mínimo, fuese igual a la que hubiese correspondido por el desempleo.

²⁸⁷ Dentro del esquema de jubilación anticipada, la Ley 35/2002 posibilitó el acceso anticipado a la jubilación (sin reducción de la cuantía de la pensión) en el caso de trabajadores discapacitados, que acreditaran un grado de discapacidad igual o superior al 65 por 100. Estas previsiones se desarrollan en el Real Decreto 1539/2003, de 5 de diciembre. Posteriormente (Ley 40/2007) se reduce el grado de discapacidad que permite el acceso anticipado a la jubilación, situándose en el 45 por 100, siempre que se trate de discapacidades en las que concurren

b) El establecimiento de una mayor flexibilidad en el ámbito de la jubilación parcial, que había tenido su reflejo en una legislación anterior²⁸⁸ y que se recoge en el Acuerdo de 2001²⁸⁹, abriendo además la posibilidad de compatibilizar el percibo de una pensión ordinaria con la realización de un trabajo a tiempo parcial²⁹⁰.

c) La articulación de mecanismos de favorecimiento del acceso demorado a la pensión de jubilación, incrementando el importe de la pensión en los casos en que las personas, pudiendo acceder, con la carrera de cotización completa (35 años) a los 65 años, sin embargo, demoraban el acceso a una fecha posterior. En estos casos, la cuantía de la pensión se incrementaba en un 2 por 100, por cada año cotizado que hubiese transcurrido desde la fecha en que el interesado podría haber accedido a la pensión y la fecha en que realmente lo hiciese²⁹¹.

evidencia que determinen de forma generalizada y apreciable una reducción de esperanza de vida de tales personas (previsiones legales desarrolladas por el RD 1851/2009, de 4 de diciembre).

²⁸⁸ Real Decreto Ley 5/2001, sustituido posteriormente por la Ley 12/2001. A través de los mismos, se estableció una regulación en el supuesto de la denominada “*jubilación parcial*” con importantes consecuencias para el sistema de la Seguridad Social que tienen que corregirse solamente seis años más tarde, a través de la Ley 40/2007, que tienen su origen en el Acuerdo de medidas en materia de Seguridad Social, de 13 de julio de 2006.

La mayor flexibilidad en la regulación de la jubilación parcial vino precedida del Acuerdo sobre el contrato a tiempo parcial, de 15 de noviembre de 1997, cuyos contenidos se trasladan al Real Decreto Ley 15/1997, de 27 de noviembre.

²⁸⁹ Conforme a la modificación que se incorpora en la LGSS (artículo 166, desarrollado por el RD 1131/2002, de 31 de octubre) para poder acceder a la jubilación parcial se precisa que el trabajador, con 60 o más años, reduzca la jornada de trabajo (y el correspondiente salario) entre un 25 por 100 y un 85 por 100, si bien esa jornada debe ser ocupada por otro trabajador que, como mínimo, ha de prestar servicios en la empresa hasta el momento en que el jubilado parcial alcanzase la edad ordinaria de jubilación. Durante el periodo de la jubilación parcial el interesado percibía la pensión de jubilación que le hubiese correspondido, si bien en el porcentaje equivalente a la reducción de jornada. Las cotizaciones realizadas (en razón de los salarios reducidos) se computaban posteriormente, a efectos de la pensión ordinaria, como si hubiesen sido realizadas a tiempo completo.

²⁹⁰ Mediante la denominada “*jubilación flexible*”. Frente a la rigidez anterior, la Ley 35/2002 permitió la compatibilidad entre la realización de un trabajo a tiempo parcial y el cobro de una pensión, cuya cuantía se reducía en el mismo porcentaje que el correspondiente a la jornada de trabajo parcial realizada (vid. artículo 165.1 LGSS, en la redacción dada por el artículo 1 de la Ley 35/2002).

²⁹¹ No obstante, la mejora de la pensión podía quedar sin efecto real, cuando la pensión ya estaba limitada por el tope máximo de percepción de pensión pública.

d) La apuesta por la permanencia en el trabajo de las personas de más edad, a través de la exoneración de la mayor parte de las cotizaciones a la Seguridad Social, a partir del cumplimiento, por parte de los interesados, de los 65 años de edad y 35 de cotización, aunque el período de trabajo le era computado como de cotización efectiva, a efectos del acceso a las prestaciones o de la determinación de su importe.

La adecuación, en el ámbito de las pensiones de jubilación, de las recomendaciones del Pacto de Toledo en los Acuerdos de 1996 y 2001, así como el grado de cumplimiento de los compromisos de éstos en las Leyes 24/1997 y 35/2002 se recogen en el siguiente cuadro:

| Pacto de Toledo 1995 | Acuerdo 1996 | Ley 24/1997 | Acuerdo 2001 | Ley 35/2002 | Legislación posterior |
|---|---|------------------------------|---|--|----------------------------------|
| <i>Mantenimiento de la edad de jubilación</i> | Mantenimiento de la edad de jubilación y mejora de la pensión en los casos de jubilación anticipada por causa no imputable al trabajador. | SÍ (Artículo 4º Ley 24/1997) | Mantenimiento de la edad de jubilación y ampliación de la jubilación anticipada de trabajadores no mutualistas. | SÍ (artículo 3 Ley 35/2002). | |
| | Desincentivar la jubilación anticipada. | NO. | | | SÍ. Ley 27/2011. |
| <i>Jubilación parcial y contrato de relevo.</i> | NO. | NO. | Modificación jubilación parcial. Jubilación flexible. | SÍ. (Artículo 2 Ley 35/2002). SÍ. (artículo 1 Ley 35/2002). | Parcialmente, en el RDL 15/1998. |
| <i>Incremento de la contributividad y la proporcionalidad</i> | Modificación de la base reguladora de la pensión. | SÍ. Artículo 5 Ley 24/1997. | | | |

| | | | | | |
|--|---|---|--|---|--|
| | Modificación del porcentaje sobre base reguladora en función de los años de cotización acreditados. | SÍ. Artículo 6 Ley 24/1997. | Incentivo en el acceso demorado a la pensión de jubilación. | SÍ (artículo 10 Ley 35/2002). | |
| <i>Posibilidad de compatibilizar trabajo y pensión reducida.</i> | Se pondrán en marcha medidas que posibiliten la flexibilidad en la edad de jubilación. | NO. | Establecer la jubilación flexible. | SÍ (Artículo 1 Ley 35/2002). | |
| <i>Exoneración de cotizaciones en el ámbito de la jubilación flexible.</i> | NO. | NO. | Exonerar de cotización a los trabajadores con 65 años. | SÍ. (artículo 11 Ley 35/2002) | |
| <i>Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones.</i> | Establecimiento de fórmulas de revalorización automática de las pensiones, en función de la evolución real del IPC. | SÍ. Artículo 11 Ley 24/1007 y Ley 66/1997. | Mejora de las pensiones mínimas de jubilación. | SÍ. Leyes de Presupuestos de 2002 a 2004. | |
| <i>Simplificación de la estructura de Regímenes.</i> | Realización de estudios y convergencia de cotizaciones y acción protectora entre los Regímenes. | NO. | Integración de los trabajadores autónomos agrarios y del Mar en el RETA y estudio sobre integración de los trabajadores agrarios por cuenta ajena. | NO. | Ley 18/2007, en lo que se refiere a los trabajadores agrarios por cuenta propia. |

4. LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN EN LA REFORMULACIÓN DEL PACTO DE TOLEDO (2003) Y EN EL ACUERDO DE MEDIDAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL (2006).

Si la formulación inicial del Pacto de Toledo ponía el acento en los aspectos económicos, en el objetivo de consolidar y dar viabilidad al sistema público de pensiones, el Informe de evaluación de dicho Pacto, aprobado en el año 2003, ponía el acento, en línea con los estudios que se estaban llevando a cabo en dicha época en la Unión Europea²⁹² y de los análisis derivados del denominado *método abierto de coordinación*, aprobado en marzo de 2000 por el Consejo Europeo, en los problemas demográficos con los que se enfrentaba la sociedad española, cuya gravedad haría necesaria la adopción de medidas de adecuación en el sistema de pensiones, las cuales deberían desenvolverse en un marco de transparencia y con una progresividad en su aplicación, de modo que diese tiempo a la población afectada a adaptarse a las nuevas condiciones.

Por ello, la edad de jubilación constituye un elemento básico de las recomendaciones parlamentarias de 2003, mediante las que, partiendo de las medidas anteriormente incorporadas, se reiteran los siguientes aspectos:

a) La necesidad de mantener un sistema de jubilación flexible, así como la incentivación de la permanencia en la actividad de los trabajadores de más edad (en el objetivo de conseguir que el acceso real a la pensión de jubilación se fuese aproximando a la edad legal -65 años-), lo cual presenta ventajas para los propios trabajadores, su entorno y el conjunto de la sociedad, que de esta forma podía aprovechar la experiencia y los conocimientos de estos trabajadores, además de los efectos positivos para el sistema de pensiones.

b) Evitar cualquier tipo de discriminación por razón de edad que tuviese por consecuencia la expulsión prematura del mercado de trabajo de trabajadores con plenas facultades físicas y psíquicas para continuar desarrollando su actividad, ya

²⁹² *Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la adecuación y la viabilidad de las pensiones*". Bruselas. Marzo 2003.

que únicamente en supuestos específicos y justificados deberían poder utilizarse recursos públicos de la Seguridad Social para ajustes de plantilla que supusieran jubilaciones anticipadas.

c) La corrección de las diferencias de prestaciones que se pudiesen producir en las jubilaciones anticipadas cuando existiesen análogas condiciones de acceso y de esfuerzo contributivo. Bajo esta fórmula se quería poner de relieve las diferencias en la posibilidad de acceder a la pensión de jubilación anticipada, así como la determinación de la cuantía de la pensión, cuando en el acceso a tal situación había mediado o no previamente una voluntariedad del trabajador en la extinción de la relación laboral ²⁹³.

Tres años después de la renovación del Pacto de Toledo y en el marco del diálogo social iniciado en 2004 ²⁹⁴, se procede a la suscripción (el día 13 de julio de 2006) de un nuevo acuerdo global en el ámbito de la Seguridad Social que, frente a los dos anteriores, tiene la particularidad de que es acordado entre el Gobierno y todas las organizaciones sociales (empresariales y sindicales) de mayor representatividad, y cuyos compromisos se llevan al ordenamiento jurídico a través de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social ²⁹⁵, y otras disposiciones legales complementarias.

²⁹³ La problemática del acceso a la jubilación anticipada y los efectos en el sistema y en el mercado de trabajo son objeto de una consideración más detallada en el Informe sobre evaluación y reforma del Pacto de Toledo, aprobado el 25 de enero de 2011.

²⁹⁴ Y que tiene su base en la Declaración sobre *“Competitividad, empleo estable y cohesión social”*, suscrita el 8 de julio de 2004 entre el Gobierno y los interlocutores sociales. Un análisis de la misma en SEMPERE NAVARRO, A.V.: *“Diálogo social y avestruces”*. AJA. Nº 646. 2004.

²⁹⁵ Un análisis de la Ley 40/2007, en BLASCO LAHOZ, F. y PIÑEYROA DE LA FUENTE, A. J. *“La última reforma de la Seguridad Social: La Ley 40/2007, de 4 de diciembre”*. Tirant lo Blanch, 1ª ed. Valencia, 2008; MONEREO PÉREZ, J. L.: *“Las contingencias comunes protegidas por la seguridad social: Estudio de su régimen jurídico. Actualizado con las novedades introducidas por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social”*. Comares. Granada 2008 o PANIZO ROBLES, J. A.: *“La reforma de la Seguridad Social (Comentario a la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social”*. Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF. Nº 298. Enero. 2008.

En el ámbito de la pensión de jubilación, las medidas recogidas en el ordenamiento de la Seguridad Social y que responden a los contenidos del Acuerdo de 2006 se sintetizan en las siguientes:

a) La modificación de los períodos de carencia para acceder a la pensión de jubilación, eliminando los denominado *“días cuota”*, es decir, la parte proporcional correspondiente por pagas extraordinarias²⁹⁶, si bien la exigencia del nuevo período de cotización no se produjo con la entrada en vigor de la Ley 40/2007, sino que se incorpora un período paulatino de 5 años²⁹⁷, período de aplicación paulatina que fue suprimido en virtud de las previsiones del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

b) La modificación de las condiciones de acceso a la jubilación anticipada, con reducción de la cuantía de la pensión, recogidas en la Ley 35/2002²⁹⁸, a través de una mejora en la determinación del período de cotización exigido para acceder a la pensión, extendiendo el carácter de involuntariedad en la extinción de la relación laboral (exigida para acceder a la jubilación anticipada) a las producidas en el marco de un expediente de regulación de empleo, acabando de

²⁹⁶ Con la exigencia de 15 años efectivos de cotización o su equivalente en días (5.475 días) como período mínimo de cotización para acceder a la pensión de jubilación se salía al paso de la doctrina del TS, contenida en su sentencia en interés de ley de 10 de junio de 1974, que había entendido computable, a efectos de la determinación de los períodos de carencia de las prestaciones económicas, la parte proporcional de pagas extraordinarias de carácter obligatorio (los denominados *“días cuota”*), regla que fue extendida, a partir de 1986, a los diferentes Regímenes Especiales.

²⁹⁷ A efectos de esa aplicación paulatina en la supresión de los *“días cuota”*, la Ley 40/2007 partía de exigir un período de 4.700 días, que se irían incrementando en 77 días adicionales, por cada seis meses transcurridos desde la entrada en vigor de la reforma (1º de enero de 2008), de modo que en 1º de enero de 2013 se pasaba a exigir un período de 5.475 días reales de cotización.

²⁹⁸ La ley 35/2002 (en cumplimiento de los compromisos contenidos en el Acuerdo social de 2001) amplió las posibilidades de jubilación anticipada, más allá de los tradicionales esquemas *“mutualistas”*, abriendo la posibilidad de jubilación anticipada, a partir de los 61 años de edad, cuando se cumplieren, además, los requisitos de cese involuntario en la extinción de la relación laboral, la permanencia del trabajador inscrito durante un período mínimo de 6 meses en la correspondiente Oficina de Empleo como demandante de empleo, así como la acreditación de un amplio período de cotización, establecido en 30 años.

esta forma con las controversias²⁹⁹ producidas con anterioridad³⁰⁰ y modificando el coeficiente reductor de la pensión en los casos en que se acreditasen 30 años de cotización, que pasaba a ser del 7,5 por 100 frente al 8 por 100 anterior.

c) Se procede a una alteración en la regulación del acceso anticipado a la jubilación como consecuencia de la realización de actividades peligrosas, penosas o tóxicas³⁰¹.

La Ley 40/2007 mantiene la posibilidad de reducir la edad de jubilación³⁰² (aunque con algunas limitaciones) a los colectivos que desempeñen actividades que sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre, reducción que también puede alcanzar a las personas con discapacidad en un grado de discapacidad igual o superior al 65 por 100³⁰³ en los términos contenidos en el correspondiente Real Decreto acordado a propuesta del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales o a quienes acrediten un grado de discapacidad igual o

²⁹⁹ Vid. la doctrina de la Sala 4º del TS concretada en sentencias de 9 y 10 de diciembre de 2002, 22 de enero, 12 de febrero, 30 de abril, 29 de mayo de 2003 o 9 de julio de 2003, 20 de septiembre de 2005 o 6 de febrero y 7 de abril de 2006. En todas ellas, se calificó la extinción de la relación laboral como voluntaria, cuando la baja en la empresa se ha desenvuelto a través de jubilaciones incentivadas que, al menos formalmente, precisan del consentimiento del trabajador.

³⁰⁰ Además, el apartado 2 de la disposición final tercera de la Ley 40/2007 previó que, a los efectos de acceso a la jubilación anticipada o para la determinación de la cuantía de la misma, se considera en todo caso que las jubilaciones anticipadas causadas entre 1 de enero de 2004 (fecha de entrada en vigor de la Ley 52/2003) y el 1 de enero de 2008 (fecha de entrada en vigor de la Ley 40/2007) motivadas por ceses en la relación laboral, producidos en virtud de expedientes de regulación de empleo, tenían carácter involuntario, con la revisión, a instancia de los interesados, de las resoluciones denegatorias de las pensiones de jubilación anticipada o las cuantías de las pensiones ya reconocidas.

³⁰¹ El ordenamiento de la Seguridad Social prevé la reducción de la edad de jubilación, sin que el acceso anticipado tenga incidencia en la cuantía de la pensión, cuando se trata de actividades desarrolladas que acrediten índices elevados de peligrosidad, penosidad, toxicidad o insalubridad, autorizando, en tales supuestos, para que el Gobierno proceda a la reducción de la edad de jubilación, mediante Real Decreto, bien fijando una edad inferior a la establecida con carácter general o mediante la aplicación de unos coeficientes reductores de la edad, de cuantía variable y que minoran la edad en función del tiempo desarrollado en la actividad objeto de reducción. En cualquiera de los dos supuestos, el tiempo en que se reduce la edad de jubilación se considera cotizado a efectos del cálculo del importe de la pensión, por lo que el interesado no experimenta pérdida en la cuantía de la pensión.

³⁰² Si bien limitando la anticipación de la edad de jubilación al cumplimiento de los 52 años, salvo en lo que se refiere a los trabajadores incorporados a diferentes regímenes especiales (básicamente, los de la Minería del Carbón y de Trabajadores del Mar) a los que se les seguía aplicando las reglas establecidas en la normativa anterior.

³⁰³ El Real Decreto 1539/2003, de 5 de diciembre, estableció los coeficientes reductores de la edad de jubilación en favor de los trabajadores que acreditan un grado importante de minusvalía.

superior al 45 por 100, siempre que, en este último supuesto, se trate de discapacidades reglamentariamente determinadas en los que concurren evidencias que determinen, de forma generalizada y apreciable, una minoración de la esperanza de vida de esas personas.

No obstante, en este ámbito la novedad más importante consiste en el establecimiento de un procedimiento general³⁰⁴ en la aplicación de tales coeficientes, previendo la obligación de la realización previa de estudios sobre siniestralidad en el sector, penosidad, peligrosidad y toxicidad de las condiciones del trabajo, su incidencia en los procesos de incapacidad laboral en que incurriesen los trabajadores y los requerimientos físicos exigidos para el desarrollo de la actividad, e imponiendo la obligación de compensar al sistema de la Seguridad Social por los costes que le ocasiona el anticipo en el acceso a la jubilación, a través de *“cotizaciones recargadas”*, a fin de mantener el equilibrio económico y financiero del sistema³⁰⁵.

d) Adaptaciones en la regulación de la jubilación parcial, modificando las condiciones de acceso a esta pensión recogidas en la Ley 35/2002, de 12 de julio, que implicaban una carga económica importante para el sistema de pensiones.

En esta dirección, se modificaron los requisitos exigidos al jubilado parcial, ampliando a 61 años (frente a los 60 anteriores, que se mantienen no obstante en el caso de los trabajadores mutualistas) para acceder a la pensión, si bien en un proceso de aplicación paulatina; se precisa la acreditación de un período mínimo de antigüedad en la empresa (o en el grupo de empresas) que se fija en seis años,

³⁰⁴ A través de la nueva disposición adicional 45ª LGSS, incorporada por la disposición final 2ª de la Ley 40/2007.

³⁰⁵ Tras la entrada en vigor de la Ley 40/2007, a dos colectivos se les han aplicado los mecanismos de acceso anticipado a la pensión de jubilación:

- De una parte, a los bomberos que prestan servicios para Administraciones, Organismos e instituciones públicas, a través del RD 383/2008, de 14 de marzo.
- De otra, a los miembros de la Ertzaintza (policía autonómica vasca), mediante la disposición adicional 47ª LGSS (incorporada por el apartado trece de la disposición final 3ª de la Ley 26/1009, de Presupuestos Generales del estado para 2010).

El artículo 132 de la Ley 39/2010, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2011, prevé las cotizaciones recargadas, para dicho ejercicio, de los colectivos señalados.

si bien con un período paulatino de aplicación; la acreditación de un período mínimo de cotización de 30 años –período que coincide con el que se exige para el acceso a la jubilación anticipada con reducción en la cuantía de la pensión-, nuevo requisito aplicable de igual modo con un período paulatino; y, por último, se reduce el abanico de reducción de la jornada de trabajo que puede efectuar el jubilado parcial, pues de un abanico de entre el 85 por 100 al 25 por 100 se fija la reducción de jornada en el intervalo 75 por 100 al 25 por 100, también exigible en modo paulatino.

No obstante, la disposición transitoria segunda del Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, modifica las condiciones de acceso a la jubilación parcial, de modo que, hasta el 31 de diciembre de 2012, únicamente pueden acogerse a la jubilación parcial los trabajadores que, sin haber cumplido los 61 años, acrediten 6 años de antigüedad en la empresa y 30 de cotización, y resulten afectados por compromisos adoptados en expedientes de regulación de empleo o por medio de Convenios y acuerdos colectivos de empresa, aprobados o suscritos, respectivamente, con anterioridad al 25 de mayo de 2010 (fecha de entrada en vigor del Real Decreto Ley citado) ³⁰⁶.

Solamente en estos casos, el trabajador puede acceder a la jubilación parcial con 60 años, condicionado a que el relevista sea contratado a jornada completa mediante un contrato de duración indefinida o a los 60 años y 6 meses, cuando el relevista sea contratado en otras condiciones; en los demás supuestos, se exigen

³⁰⁶ En desarrollo del Real Decreto-Ley 8/2010, la Orden TIN/1827/2010, de 6 de julio, estableció un plazo de un mes para que los trabajadores afectados, los representantes unitarios y sindicales o las empresas, comunicasen a la Administración de la Seguridad Social, los acuerdos colectivos de empresa que se hubiesen suscrito hasta el día 24 de mayo de 2010, inclusive, en los que se asumiesen compromisos en materia de jubilación parcial. Por Resolución de la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social, de 18 de noviembre de 2010, se publicó la relación de tales empresas.

todos los requisitos generales, eliminándose los periodos de aplicación paulatina³⁰⁷.

Asimismo, a través de la Ley 40/2007, se modificaron las condiciones del trabajador que sustituye al jubilado parcial en la jornada abandonada (o trabajador relevista), al establecer un cierto margen de flexibilidad, posibilitando que se pueda concertar el contrato de relevo, aunque el puesto de trabajo del jubilado parcial y el del relevista no correspondan al mismo grupo o categoría profesionales, si la base de cotización del relevista es equivalente, como mínimo, al 65 por 100 de la del jubilado parcial³⁰⁸.

e) La mejora de los incentivos a la prolongación de la vida laboral, cuando se accede a la jubilación en una fecha posterior al cumplimiento de la edad legal (pudiendo hacerla en ese momento), de modo que dichos incentivos no se aplicasen únicamente a quienes acreditasen 35 años de cotización (como se había establecido en la Ley 35/2002), sino en todos los supuestos en que una persona, pudiendo acceder a la pensión a los 65 años, de forma voluntaria retrasa ese acceso. De igual modo, se establecen mecanismos que posibilitan que los incentivos tuviesen una efectividad real en los casos en que el importe de la pensión se encontraba limitado por la aplicación del “*tope máximo*” de pensión pública.

f) Asimismo, las medidas de integración de Regímenes Especiales en el Régimen General o en el Régimen de Autónomos (en función de la actividad realizada) tenían un efecto directo en la pensión de jubilación, ya que al incrementar las bases de cotización de los trabajadores y aplicar la normativa, en

³⁰⁷ La disposición derogatoria del Real Decreto Ley 8/2010 procede a la derogación de las disposiciones transitorias 4ª y 17ª LGSS, en las redacciones dadas, respectivamente, por los artículos 3. Seis y 4.2 de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social.

³⁰⁸ El artículo 12.6 c) ET establece una correspondencia entre los puestos de trabajo del jubilado parcial y del relevista, al indicar que el puesto de trabajo de este último podrá ser el mismo del trabajador sustituido o uno similar, entendiéndose por tal el desempeño de tareas correspondientes al mismo grupo profesional o categoría equivalente.

este ámbito, del Régimen de integración implicaba de hecho una mejora sustancial de la cobertura por esta contingencia.

Tal hecho ha sucedido, antes de la reforma llevada a cabo en 2011, únicamente respecto de los trabajadores agrarios por cuenta propia integrados en el Régimen de Autónomos (a través del “*sistema especial de los trabajadores agrarios por cuenta propia*”) en virtud de la Ley 18/2007, de 4 de julio ³⁰⁹ (que lleva al ordenamiento jurídico los compromisos contenidos en el Acuerdo de 25 de octubre de 2005), al permitir una elección de bases de cotización (frente a la rigidez de la determinación de una base fija y de importe mínimo en el Régimen integrado), ya que los otros dos compromisos reflejados en el Acuerdo de 2006 – los relativos a la integración de los trabajadores agrarios por cuenta ajena y de las personas que realizan actividades el hogar familiar dentro del Régimen General – no van a cumplirse durante la vigencia de aquél.

Las recomendaciones contenidas en el Informe de la reformulación del Pacto de Toledo (2003) en materia de jubilación, su transposición al Acuerdo de medidas en materia de Seguridad Social y su incorporación al ordenamiento jurídico de la Seguridad Social se sintetiza en el cuadro siguiente:

³⁰⁹ Un análisis de la Ley 18/2007 en FERNANDEZ ORRICO, F. J.: “*La tortuosa integración de los trabajadores agrarios por cuenta propia en el RETA*”. Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF. Nº 301. Abril 2008 o GARCIA ROMERO, B.: “*La integración de los trabajadores agrarios por cuenta propia en el Régimen especial de trabajadores autónomos*”. Foro de Seguridad Social. Nº 20. Junio 2008.

| Pacto de Toledo Informe 2003 | Acuerdo de medidas en materia de S Social | Ley 40/2007 | Legislación posterior |
|--|--|--|--|
| <i>Edad de jubilación: acercar la edad de acceso real a la edad legal y mejora de la incentivación en la demora en el acceso a la pensión.</i> | Mejora de los incentivos de quienes se jubilen cumplidos los 65 años (pudiendo hacerlo a esa edad). Establecimiento de reducciones en la cotización de los trabajadores con 59 años y 4 de antigüedad en la empresa. | Artículo 3. Cuatro, Ley 40/2007 (artículo 163 LGSS). | Leyes de Presupuestos Generales del Estado de 2008 a 2011. |
| <i>Desincentivar las jubilaciones anticipadas y no usar recursos públicos para esa modalidad e jubilación.</i> <i>Estudio de la situación de las personas que se jubilaron anticipadamente antes del 1.01.2002.</i> | Mejora de los coeficientes reductores de la edad de jubilación para quienes acrediten entre 30 y 34 años de cotización. Calificación, como involuntaria, de la extinción de la relación laboral producida en el marco de un ERE. Mejora de las pensiones de los despedidos de forma involuntaria antes de 1.01.2002 y que acreditaran 35 años de cotización. | Artículo 3 Ley 40/1007 (Artículo 161 bis y disposición transitoria 3ª LGSS). Disposición adicional 4ª Ley 40/2007 | |
| <i>Mantenimiento de las figuras de contrato de relevo y la jubilación parcial.</i> | Modificación de la regulación de la jubilación parcial, introduciendo un mayor grado de proporcionalidad entre la contribución y la prestación, eliminando usos indebidos de la protección. | Artículo 4 Ley 40/2007 (artículo 166 y disposición transitoria 17ª bis LGSS) y disposición adicional 29ª Ley 40/2007. | RDL 8/2010. |
| <i>Acceso anticipado a la jubilación, en función del desarrollo de determinadas actividades.</i> | Desarrollo de las previsiones de la Ley General de Seguridad Social, sobre jubilación anticipada en supuestos de realización de trabajos peligrosos, penosos o tóxicos. | Artículo 3 Ley 40/2007 (artículo 161 bis LGSS) y disposición adicional 2ª Ley 40/2007 (disposición adicional 45ª LGSS). Disposición | RD 1851/2009, de 4 de diciembre (jubilación antici- pada de trabaja- dores discapacitados en un 45%) |

| | | | |
|---|--|--|--|
| | | adicional 22 ^a Ley 40/2007. | RD 383/2008, de 14 de marzo (jubilación anticipada de los bomberos). Disposición final 3 ^a .13, Ley 26/2009, de Presupuestos Generales del Estado para 2010 (disposición adicional 47 ^a LGSS, sobre jubilación anticipada de la policía autónoma vasca. |
| <i>Establecer una mayor proporcionalidad entre el esfuerzo de cotización y la prestación a percibir.</i> | Supresión paulatina del cómputo de los denominados días cuotas. | Artículo 3 Ley 40/2007 (artículo 161 y disp. transitoria 4 ^a LGSS). | RDL 8/1010. |
| <i>Mantenimiento de tope de pensión y mejora de las pensiones mínimas.</i> | Mejora de las cuantías de las pensiones mínimas. | Disposición adicional 24 ^a Ley 40/2007. | Leyes de Presupuestos para los ejercicios 2008 a 2011. |
| <i>Estudio de las posibilidades de integración de los trabajadores agrarios y del Mar por cuenta propia en el RETA.</i> | Integración de los trabajadores agrarios por cuenta propia en el RETA. Integración de los trabajadores agrarios por cuenta ajena en el Régimen General. Mejora de la protección en el Régimen de Empleados de Hogar y estudio de la posibilidad de integración del mismos en el Régimen General. | | Ley 18/2007, de 4 de julio. Ley 28/2011, de 22 de septiembre. Disposición adicional 39 ^a Ley 27/2011, de 1 de agosto (disposición adicional 58 ^a LGSS). |
| <i>Mejora de la cobertura social en el RETA.</i> | Establecimiento de bases mínimas de cotización para los autónomos con 59 o más años con menos de 5 años de cotización. | | Leyes de Presupuestos de 2008 a 2011. Ley 32/2010, de 5 de agosto. Ley 27/2011, de 1 de agosto. |

5. LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN EN LOS “*NUEVOS MECANISMOS CONSENSUADOS*” DE SEGURIDAD SOCIAL.

Transcurrido el período de cinco años de vigencia del Pacto de Toledo de 2003 y tras el informe remitido por el Gobierno al Congreso, sobre la evolución del sistema conforme a las orientaciones de aquél, así como la propuesta de reforma enviada por el ejecutivo a las Cámaras,³¹⁰ el Congreso de los Diputados aprobaba, en la sesión celebrada el 25 de enero de 2011, el denominado “*Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo*”, en el que la Cámara, siguiendo precedentes anteriores, efectúa una serie de recomendaciones al Gobierno, en orden a dar una mayor viabilidad y sostenibilidad al sistema público de prestaciones económicas, a fin de que el mismo siga cumpliendo el papel esencial de cohesión social que ha venido desarrollando desde su implantación hace casi un siglo, adaptándose al tiempo a los retos que se plantean, así como a la cobertura de las necesidades, de modo que se afiance un sistema que logre prestaciones viables y adecuadas.

Toda vez que el conjunto de las recomendaciones constituye un compromiso político³¹¹ y parlamentario, la Comisión parlamentaria del Pacto de Toledo es consciente de que la puesta en práctica de los contenidos de aquéllas no es solo una tarea legislativa, sino que requiere del concurso del Gobierno (al que constitucionalmente corresponde la iniciativa en la presentación de las leyes), pero también de las organizaciones sindicales y empresariales ya que, dado el ámbito en que incide el Informe parlamentario (las cuestiones laborales y de seguridad social) éstas deben jugar una papel relevante, a cuyo fin se señala que,

³¹⁰ El informe sobre evolución del sistema fue remitido por el Gobierno al Congreso de los Diputados en octubre de 2008.

³¹¹ Aprobado por 334 votos a favor, 10 en contra y 2 abstenciones. Los votos en contra se deben en su mayor parte a las recomendaciones referidas a la edad de jubilación y al reforzamiento de la contributividad que implica, entre otras cuestiones, la modificación del período de cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación, así como una mayor proporcionalidad en la escala de coeficientes aplicados a la base reguladora en función de los años cotizados.

además de la publicación del Informe en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, se dé traslado del mismo a las organizaciones sociales más representativas.

Coincidiendo casi en el tiempo con la aprobación del Pacto de Toledo, el día 2 de febrero de 2011, se suscribe, en el marco del diálogo social ³¹² entre el Gobierno y las organizaciones sociales más representativas, un nuevo acuerdo social, denominado *“Acuerdo social y económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones”*, -ASE- ³¹³ en el que (apartado 2, de la Parte 1^a) ³¹⁴ se aboga por la reforma y el fortalecimiento del sistema público de pensiones, en orden a asegurar su sostenibilidad financiera y su viabilidad futura, sin poner en cuestión su carácter público y universal, muchos de cuyos contenidos desarrollan y concretan los reflejados en el Pacto de Toledo, y responden a la necesidad de incorporar reformas en el sistema de Seguridad Social, básicamente, en el sistema de pensiones, con el objetivo de que, siguiendo las orientaciones de la Unión Europea, y en línea con las reformas adoptadas en los países de nuestro entorno, se logre aumentar su grado de sostenibilidad y adecuación ³¹⁵, considerando

³¹² Cuya vigencia y utilidad se reafirma en el ASE.

³¹³ Un análisis del mismo en FERNANDEZ ORRICO, F. J.: *“Sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social y edad de jubilación en el Acuerdo Social y Económico de 2011”*. Relaciones Laborales, 9/2011; MONEREO PEREZ, J. L.: *“La reforma concertada de las pensiones: el Acuerdo social y económico de 2011 y su desarrollo legislativo”*. Revista General del Derecho de Trabajo y Seguridad Social. Nº 25. 2011 y PANIZO ROBLES, J. A.: *“Dos décadas de reformas de la Seguridad Social: del Pacto de Toledo de 1995 al Acuerdo Social y Económico de 2011”*. RTSS-CEF Nº 336. Marzo 2011.

De igual modo, vid. las ponencias presentadas en el Seminario organizado por la Fundación *“Francisco Largo Caballero”* y la Universidad de Cantabria sobre *“El sistema público de pensiones de jubilación”*, desarrollado en Santander durante los días 11 al 14 de julio de 2011.

³¹⁴ El Acuerdo de 2011 tiene sus antecedentes en la *“Declaración para el impulso de la economía, el empleo, la competitividad y el progreso social”*, suscrita en 2008 entre el Gobierno y los interlocutores sociales, en la que, y en relación con la Seguridad Social, además de constatar los avances producidos con la Ley 40/2007, se pone el acento en la necesidad de seguir avanzando en temas como la jubilación anticipada, la integración de Regímenes, el control de la IT o el impulso de la previsión complementaria.

Sobre su contenido, vid. CARDENAL CARRO, M. A.: *“El diálogo social ante el nuevo contexto económico y del empleo: Declaración para el impulso de la economía, el empleo, la competitividad y el progreso social”*. Aranzadi Social. Nº 9. Octubre .2008.

³¹⁵ Para algunos autores, si se ponen en común esos objetivos junto con la evolución demográfica de la sociedad española, para la sostenibilidad del sistema *“no hay otra salida que cotizar más cada año, cotizar más años o aceptar menores pensiones”*, teniendo en cuenta, de otra

básicamente los efectos de la evolución demográfica en el sistema de pensiones³¹⁶.

Hay que tener en cuenta que, en los modelos contributivos de pensiones, tres son las variables que condicionan la evolución de los mismos y sobre las que pueden actuarse para influir en esos comportamientos, como son la edad de acceso, los períodos de cotización que se exigen para tener derecho a la pensión y la forma en que se determina el importe del beneficio, puesto que:

a) La edad constituye una de las variables económicamente más importante para un sistema de pensiones, ya que si se retrasa el acceso, menos tiempo se estará percibiendo la pensión; al contrario, si la edad de acceso se adelanta, puede poner en peligro el propio sistema.

b) La forma en base a la que se calcula la pensión (en función de todos los años cotizados; una fracción de los últimos; una elección por parte del beneficiario, etc.) constituye una variable que trata de reflejar la evolución de los ingresos durante la vida laboral del trabajador, que sea equitativa y proporcional, premie el mayor esfuerzo de cotización, al tiempo que elimine las posibilidades de fraude en función de los incrementos anormales o excesivos de las cotizaciones (en especial, al final de la carrera laboral) para aumentar de esta forma la base de la pensión.

c) Asimismo, la regla de valoración de los diferentes años de cotización o el número de años necesarios para alcanzar los “*derechos máximos*” de pensión y la

parte, que la evolución del sistema de pensiones trae también su causa en un fenómeno individual, consistente en que cada vez entramos más tarde en el mercado de trabajo y cada vez se viven más años, lo que obliga al planteamiento de dos cuestiones: el ajuste de la edad de jubilación con el aumento de la esperanza de vida, y el ajuste financiero entre lo que se cotiza y se recibe. Vid. HERCE, J.A.: *Una reforma que merece el apoyo de todos*. Revista Activa. Mayo 2011. (www.seg-social.es).

La incidencia demográfica en la evolución del sistema de pensiones y la necesidad de acometer reformas que, partiendo de esta realidad, posibiliten una mejora de la sostenibilidad de ese sistema, en RIDRUEJO, Z.: *¿Son sostenibles las pensiones de jubilación en España?*. Revista Activa. Mayo 2011. (www.seg-social.es). Desde otra perspectiva, vid. FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A.: *Demografía y reformas del sistema de pensiones*. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración. N° Extra. E/2011

³¹⁶ Sobre los motivos de la reforma de la Seguridad Social, vid. el artículo de GÓMEZ, V. *¿Por qué debe reformarse el sistema español de pensiones?*, en el que se pone el acento en la evolución demográfica como una de las causas principales de la necesidad de acometer reformas.

existencia o no de límite a esos derechos máximos, inciden de forma sustancial en los importes de las pensiones y, de este modo, en la evolución del gasto de las mismas.

Todas estas variables son objeto de análisis y adopción de las correspondientes medidas en el ASE, cuyos compromisos se incorporan a una disposición legal que, tras su tramitación parlamentaria, constituye la Ley 27/2011, de 1 de agosto, de actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social (en adelante, LAAM) cuyos contenidos, en el ámbito de las pensiones de jubilación, se recogen en las páginas siguientes, efectuando un análisis combinado de sus preceptos, con las medidas del ASE y con las recomendaciones del Pacto de Toledo, si bien, al no ser la sistemática seguida en los diferentes ámbitos homogénea, se va a seguir la ordenación contenida en la LAAM.³¹⁷

No obstante, antes de entrar en el análisis de las modificaciones contenidas en la LAAM, hay que tener en cuenta que las mismas no se aplican a los supuestos a que se refiere el apartado 2 de la disposición final 12ª, que mantiene la regulación de la pensión de jubilación, en sus diferentes modalidades, requisitos de acceso y condiciones y reglas de determinación de prestaciones vigentes antes de la entrada en vigor de aquella, a las personas que se encuentren en los siguientes supuestos:

Primero. Que la extinción de la relación laboral (previa a la jubilación) se haya producido antes del día 2 de agosto de 2011 (fecha de publicación en el BOE de la LAAM).

³¹⁷ La tramitación parlamentaria de la LAAM ha tenido una fuerte incidencia en el contenido del proyecto remitido por el Gobierno a las Cortes (que, a su vez, respondía a los compromisos contenidos en el ASE), ya que, frente al contenido inicial del proyecto de Ley de 9 artículos, 14 disposiciones adicionales, 1 disposición derogatoria y 5 disposiciones finales, el Congreso de los Diputados incorpora 21 disposiciones adicionales y 5 disposiciones finales; a su vez, en la tramitación en el Senado, al texto aprobado por el Congreso, se añaden 7 disposiciones adicionales, 1 disposición transitoria y 2 disposiciones finales.

No obstante esta ampliación del contenido de la Ley, durante la tramitación ante las Cámaras legislativas, la misma no ha supuesto una alteración de los contenidos esenciales de la reforma consensuada con las organizaciones sociales a través del ASE.

Segundo. Que mantuvieran la relación laboral suspendida o extinguida como consecuencia de decisiones adoptadas en expedientes de regulación de empleo, o por medio de convenios colectivos de cualquier ámbito y/o acuerdos colectivos de empresa, así como por decisiones adoptadas en procedimientos concursales, aprobados o suscritos con anterioridad al 2 de agosto de 2011, con independencia de que la extinción de la relación laboral se haya producido con anterioridad o posterioridad al 1 de enero de 2013.

Tercero. Por último, que se hubiese accedido a la pensión de jubilación parcial con anterioridad al 2 de agosto de 2011, así como las personas incorporadas antes de dicha fecha a planes de jubilación parcial, recogidos en convenios colectivos de cualquier ámbito o acuerdos colectivos de empresas, con independencia de que el acceso a la jubilación parcial se haya producido con anterioridad o posterioridad al 1 de enero de 2013.

De otra parte, indicar que la reforma de pensiones se extiende a los regímenes del sistema de la Seguridad Social *“internos”*, sin que afecte al régimen de Clases Pasivas que, en su caso, precisará de las acomodaciones legislativas necesarias para adecuar la regulación de las pensiones de jubilación a las establecidas en la LAAM.³¹⁸ A su vez, será preciso adecuar los preceptos del Estatuto Básico del Empleado Público a la nueva regulación del acceso a la edad de jubilación establecida en la LAAM, a fin de que no existan discrepancias entre ambas regulaciones.

³¹⁸ Hay que tener en cuenta que, desde el 1º de enero de 2011, con la entrada en vigor del RDL 13/2010, el régimen de Clases Pasivas ha quedado configurado como un régimen *“cerrado”*, ya que las nuevas incorporaciones de funcionarios se produce, respecto de las pensiones, en el Régimen General.

Sobre el alcance de la modificación operada por el RDL 13/2010 en DOLZ LAGO, M .J.: *“Hacia el fin del sistema decimonónico de Clases Pasivas, los primeros pasos para la desaparición paulatina de los regímenes especiales de los funcionarios públicos”*, Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2011, y PANIZO ROBLES, J. A.: *“La Seguridad Social al inicio de 2011 (comentarios a la Ley 39/2010, de presupuestos generales del Estado para 2011 y otras disposiciones legales de reciente promulgación)”*. Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF N 335 Febrero 2011.

5.1. El acceso a la pensión: la problemática de la “edad de jubilación”.

Si uno de los retos a que se enfrenta la sociedad española en las próximas décadas es el envejecimiento demográfico y el aumento de la esperanza de vida, con especial incidencia en las personas con 65 o más años, no es de extrañar que sea la prolongación de la vida laboral uno de los objetivos más demandados en el nuevo Informe parlamentario, por los beneficios que esa prolongación tiene tanto para la propia persona, como para la estabilidad financiera del sistema y su viabilidad en el medio y en el largo plazo. En esta dirección, la recomendación duodécima del Informe sobre evaluación y reforma del Pacto de Toledo se decanta por:

a) Propugnar una nueva regulación de las jubilaciones anticipadas, teniendo en cuenta que las mismas no han cumplido las finalidades básicas de su implantación, al utilizarse con frecuencia para la regulación del empleo,³¹⁹ situación que, a juicio del Parlamento, debe ser modificada de forma que la jubilación anticipada se reserve para los trabajadores que cuenten con largas carreras de cotización y, voluntariamente, opten por acogerse a ella, pero sin que

³¹⁹ Los datos de la Seguridad Social muestran un crecimiento de las pensiones que se causan a los 65 o más años que, si en 2004 únicamente representaban el 35,50 por 100 de las nuevas altas, en 2010 se situaban ya en cerca del 50 por 100.

Distribución de las nuevas altas de pensión de jubilación en razón de la edad de acceso y la modalidad de la misma: Régimen General

| Clase de pensión | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 (*) |
|----------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|----------|
| Jubilación anticipada | 56,38 | 60,28 | 57,95 | 54,47 | 52,68 | 50,36 | 50,85 |
| <i>Con coeficiente reductor</i> | 36,10 | 36,14 | 33,14 | 28,86 | 30,21 | 32,46 | 34,08 |
| - 60 años | 17,14 | 15,26 | 12,83 | 11,00 | 8,49 | 7,01 | 6,35 |
| - 61 años | 5,11 | 5,67 | 5,19 | 5,20 | 6,59 | 7,77 | 8,43 |
| - 62 años | 5,14 | 5,51 | 5,16 | 4,47 | 5,14 | 6,47 | 6,78 |
| - 63 años | 4,58 | 5,34 | 5,08 | 4,71 | 5,11 | 5,80 | 7,25 |
| - 64 años | 4,13 | 4,35 | 4,87 | 4,48 | 4,89 | 5,41 | 5,27 |
| <i>Sin coeficientes reductor</i> | 1,15 | 1,06 | 1,05 | 1,07 | 1,29 | 1,39 | 1,34 |
| <i>Especial a los 64 años</i> | 4,34 | 4,19 | 4,35 | 3,52 | 3,07 | 2,96 | 2,74 |
| <i>Jubilación parcial</i> | 14,79 | 18,99 | 19,41 | 20,02 | 18,11 | 13,55 | 12,79 |
| Jubilación con 65 o más años | 43,62 | 39,72 | 42,05 | 45,53 | 47,32 | 49,64 | 49,15 |
| TOTAL | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

(*) Acumulado a junio

Fuente. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Anexo a los Presupuestos de la Seguridad Social 2011.

la misma resulte obligatoria, combatiendo la discriminación por edad en nuestro mercado laboral.

Asimismo, se recomienda el mantenimiento de fórmulas de jubilación anticipada en los casos de colectivos que realicen actividades concretas, en los que existan un elevado grado de penosidad, peligrosidad o insalubridad, y que acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad, así como en razón de su grado de discapacidad, cuando de forma generalizada y apreciable ésta suponga una reducción de su esperanza de vida.

b) En relación con la edad ordinaria de jubilación, la Comisión del Pacto de Toledo no llegó a un acuerdo concreto, aunque si se contienen en el Informe parlamentario algunas líneas de actuaciones futuras, entra las que se decantan por la importancia de prolongar la presencia activa de las personas en el mercado de trabajo y, derivado de ello, un retraso en la edad efectiva de jubilación ³²⁰ para garantizar el futuro del sistema de pensiones, en un contexto de creciente aumento de la esperanza de vida, de disminución de la población en edad activa y de incremento del número de pensionistas.

Asimismo, se propugna que el retraso de la edad efectiva de acceso a la pensión de jubilación vaya acompañada de un nuevo marco legal, basado en la flexibilidad y la gradualidad, así como en un regulación de la jubilación

³²⁰ La evolución de la edad media de acceso a la pensión de jubilación en el sistema español de Seguridad Social ha sido en la última década la siguiente:

| <i>Años</i> | <i>Reg. General</i> | <i>Total Sistema</i> |
|-------------|---------------------|----------------------|
| 2000 | 62,97 | 63,55 |
| 2005 | 62,87 | 63,45 |
| 2006 | 63,06 | 63,61 |
| 2007 | 62,92 | 63,47 |
| 2008 | 63,16 | 63,65 |
| 2009 | 63,26 | 63,73 |
| 2010 | 63,39 | 63,82 |

Fuente. Informe Económico Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social 2011

anticipada, en la que prime que la cuantía de la pensión a percibir depende más del número de años cotizados a lo largo de la vida y de su esperanza de vida en el momento de la jubilación.

En todo caso, una eventual modificación en la edad legal de jubilación habría de aplicarse de forma progresiva, dando mayor relevancia a la carrera de cotización del trabajador, en orden a delimitar la cuantía de su pensión, favoreciendo así la aproximación de la edad real a la edad legal de acceso a ella.

Se recomienda incentivar la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación, no solo con mecanismos de Seguridad Social (que, básicamente, adoptan la forma de minoración o exención de cotización, así como, en su caso, mejora del importe de la pensión), sino también mediante la adopción de otros mecanismos laborales o fiscales,³²¹ previéndose, de igual modo, una mejora de los incrementos de la cuantía de la pensión en los casos en que se demore el acceso a la pensión de jubilación, cuando podría haberse accedido a la misma a la edad ordinaria.

c) Por último, se propugna una reordenación de las posibilidades de acceso a la pensión de jubilación, ya que las once fórmulas existentes actualmente³²²

³²¹ En la actualidad, ya se prevén reducciones en el IRPF en el caso de trabajadores con 65 o más años que permanezcan en la actividad.

³²² De la legislación vigente resultan las siguientes posibilidades de acceder a la pensión de jubilación:

- La jubilación a los 65 años.
- La jubilación anticipada y de forma voluntaria de los trabajadores mutualistas.
- La jubilación anticipada, mediando cese involuntario en el trabajo, de los trabajadores mutualistas.
- La jubilación anticipada de los trabajadores no mutualistas, mediando previamente un cese no voluntario en el trabajo.
- La jubilación anticipada de los trabajadores no mutualistas, no mediando previamente un cese no voluntario en el trabajo, siempre que, a través de convenio colectivo o acuerdo de empresa, se reciba una cobertura económica que, cuando mínimo, sea similar a la que corresponda por el sistema de desempleo.
- La jubilación parcial.
- La jubilación a los 64 años, mediando contrato de sustitución.
- La jubilación anticipada, sin coeficiente reductor de la cuantía de la pensión, al cumplimiento de una determinada edad (por ejemplo, cantantes, toreros, etc.).
- La jubilación anticipada sin minoración de la pensión, mediante la aplicación del coeficiente reductor de la edad (mineros, personas discapacitadas, pescadores, etc.).
- La jubilación flexible compatible con un trabajo a tiempo parcial.

resultan excesivas, considerando conveniente la reconsideración de las mismas y, en su caso, la supresión o la modificación de las que no sean acordes con las recomendaciones parlamentarias.

Los objetivos de fijar la edad de jubilación en un marco de gradualidad y flexibilidad, que facilite el retraso en el acceso efectivo a la misma, prime las carreras más largas de cotización, posibilite el establecimiento de mecanismos de anticipación de la edad de jubilación voluntaria y tenga en cuenta la situación de las personas que salen involuntariamente de la actividad a una edad laboral avanzada, son cuestiones que se tienen en cuenta en el ASE y que se han trasladado a la LAAM, en la forma siguiente:

5.1.1. *El acceso “ordinario” a la pensión de jubilación.*

Frente a la rigidez en la denominada edad legal de jubilación que, desde 1919 ha venido establecida en los 65 años, en el ASE **se fijan dos edades de acceso ordinario a la jubilación**, cuyos compromisos se trasladan a la LAAM. En tal sentido, se fijan dos límites de edad en el acceso a la pensión de jubilación,³²³ manteniendo la actual de 65 años para quienes completen largas carreras de cotización (que se fijan en 38,5 años) y ampliando esa edad hasta los 67 años, cuando no se cumple esa condición, si bien la exigencia del nuevo límite de edad (67 años), o el periodo de cotización exigible para poder acceder a la jubilación a los 65 años, se aplican en un período paulatino de 15 años iniciándose en 2013 y finalizando en 2027.³²⁴

-
- La jubilación demorada.
 - La jubilación por aplicación de normativa comunitaria o de convenios internacionales.

³²³ Artículo 161.1 a) LGSS, en la redacción dada por el artículo 4. Uno de la LAAM.

³²⁴ En los términos recogidos en la disposición transitoria 20ª LGSS, en la redacción incorporada por el artículo 4. Dos de la LAAM, conforme a la cual la edad de 65 años evoluciona con un incremento de 1 mes hasta el año 2018; a partir de 2019, la edad exigida se incrementa en dos meses, hasta llegar a los 67 años en 2027. De igual modo, a efectos de acreditar el periodo de cotización que permite el acceso a la jubilación a los 65 años, se parte de los 35 años (que en la actualidad posibilita acceder a una pensión con una cuantía equivalente al 100 por 100 de la respectiva base reguladora) incrementándose, a partir de 1º de enero de 2013, en 3 meses por cada año hasta llegar a los 38 años y 6 meses en 2027, conforme se recoge en la tabla siguiente:

Por tanto, a partir de la entrada en vigor de la LAAM (1 de enero de 2013), la edad de acceso ordinario a la pensión de jubilación deja de ser una edad única para transformarse en una edad variable, entre los 65 y los 67 años, cuya determinación individual queda fijada en función de los períodos de cotización acreditados.

El ASE tiene en cuenta las dificultades que existen, en el ámbito de la conciliación de las responsabilidades laborales y familiares, para acceder a la acreditación de largas carreras de cotización por parte de las personas (básicamente mujeres³²⁵) que tienen que interrumpir su actividad laboral como

Aplicación paulatina de los límites de edad de acceso a la pensión de jubilación

| <i>Año</i> | <i>Períodos cotizados</i> | <i>Edad exigida</i> |
|------------|---|-------------------------------|
| 2013 | 35 años y 3 meses o más Menos de 35 años y 3 meses | 65 años 65 años y 1 mes |
| 2014 | 35 años y 6 meses o más Menos de 35 años y 6 meses | 65 años 65 años y 2 meses |
| 2015 | 35 años y 9 meses o más Menos de 35 años y 9 meses | 65 años 65 años y 3 meses |
| 2016 | 36 o más años Menos de 36 años | 65 años 65 años y 4 meses |
| 2017 | 36 años y 3 meses o más Menos de 36 años y 3 meses | 65 años 65 años y 5 meses |
| 2018 | 36 años y 6 meses o más Menos de 36 años y 6 meses | 65 años 65 años y 6 meses |
| 2019 | 36 años y 9 meses o más Menos de 36 años y 9 meses | 65 años 65 años y 8 meses |
| 2020 | 37 o más años Menos de 37 años | 65 años 65 años y 10 meses |
| 2021 | 37 años y 3 meses o más Menos de 37 años y 3 meses | 65 años 66 años |
| 2022 | 37 años y 6 meses o más Menos de 37 años y 6 meses | 65 años 66 años y 2 meses |
| 2023 | 37 años y 9 meses o más Menos de 37 años y 9 meses | 65 años 66 años y 4 meses |

³²⁵ De acuerdo con los datos facilitados por la Seguridad Social, en el periodo enero/junio 2011, del total de 18.607 personas que se acogieron a la excedencia por cuidado de hijo u otro

consecuencia de los cuidados a los hijos. Por ello, la LAAM, llevando al ordenamiento jurídico los contenidos del ASE, establece que, para el acceso a la pensión de jubilación, se computa como periodo cotizado el correspondiente al de interrupción de la cotización, derivado de la extinción de la relación laboral o de la finalización del cobro de prestaciones de desempleo producidas entre los nueve meses anteriores al nacimiento, o los tres meses anteriores a la adopción o acogimiento permanente y la finalización del sexto año posterior a dicha situación, con una duración máxima de 270 días por hijo, con el límite de 5 años por beneficiario de la medida, cuando dicho beneficio concorra con los establecidos en el artículo 180 LGSS, en relación con la excedencia³²⁶ por cuidado de hijo, menor adoptado u otros familiares³²⁷.

familiar, solamente 1.085 correspondieron a excedencias solicitadas por varón (es decir, el 6 por 100 del total).

³²⁶ El apartado Dos del artículo 9 de la LAAM, en base a las previsiones del ASE, modifica el artículo 180 LGSS, de modo que el total de tres años de periodo de excedencia en razón del cuidado de cada hijo o menor acogido, en los supuestos de acogimiento familiar permanente o preadoptivo, aunque éstos sean provisionales, pasan a tener la consideración de periodo de cotización efectiva, a efectos de las correspondientes prestaciones de la Seguridad Social por jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia, maternidad y paternidad. En el mismo sentido, la recomendación 17ª del Pacto de Toledo reclama el impulso de los mecanismos que incorporen los periodos de atención y cuidado de los hijos o personas dependientes como elementos a considerar en las carreras de cotización.

En relación con ello, la disposición adicional 5ª de la LAAM encomienda al Gobierno para que, en el plazo de un año (es decir, antes del 1º de enero de 2014), presente en la Comisión no Permanente de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo un estudio sobre las medidas a adoptar para impulsar los mecanismos que incorporen los periodos de atención y cuidado de los hijos, de las personas con discapacidad o personas en situación de dependencia, como elementos a considerar en las carreras de cotización de las mujeres. En dicho estudio se ha de recoger una evaluación económica de las medidas que se propongan, y también de la actual regulación existente en el sistema de Seguridad Social, especialmente en el artículo 180 LGSS y en el artículo 9 de la Ley 27/20011.

³²⁷ La disposición adicional 60ª LGSS contempla otros beneficios para los supuestos de interrupción de la carrera de cotización por cuidado de hijo, ya que, en los supuestos de interrupción de la cotización, derivado de la extinción de la relación laboral o de la finalización del cobro de prestaciones de desempleo, producidas entre los nueve meses anteriores al nacimiento, o los tres meses anteriores a la adopción o acogimiento permanente y la finalización del sexto año posterior a dicha situación, se contempla la consideración de un periodo de cotización válido a todos los efectos. Este periodo de cotización parte de 112 días y ha de incrementarse hasta alcanzar el periodo de 270 días en 2019, sin que en ningún caso pueda superar el tiempo real de la interrupción.

El beneficio solo puede ser reconocido a uno de los progenitores o adoptantes (previéndose que, en caso de controversia entre ellos, el derecho se otorga a la madre). De igual modo, cuando

5.1.2. *La jubilación anticipada “voluntaria”.*

Atendiendo las orientaciones parlamentarias y los compromisos del ASE, se establece como novedad y como regla general, **la jubilación anticipada de forma voluntaria** a partir de los 63 años, siempre que los interesados hayan acreditado, en el momento del hecho causante de la pensión, 33 años de cotización,³²⁸ sin que a tales efectos se tenga en cuenta la parte proporcional por pagas extraordinarias, si bien se computa como cotizado a la Seguridad Social el período de prestación del servicio militar obligatorio³²⁹ o de la prestación social sustitutoria, con el límite máximo de un año.

En estos casos de jubilación anticipada, la pensión a percibir es objeto de minoración mediante la aplicación de un coeficiente del 1,875 por 100 por cada trimestre de anticipación sobre la edad exigida (teniendo en cuenta que, a tales efectos, se consideran cotizados los años que le resten al interesado desde la fecha del hecho causante hasta el cumplimiento de la edad que le corresponda), coeficiente que se sitúa en el 1,625 por 100, cuando se acredita un período de cotización igual o superior a 38,5 años³³⁰

este beneficio concorra con el periodo de excedencia, en los términos del artículo 180 LGSS, el mismo está limitado a cinco años por beneficiario.

³²⁸ Respecto al cómputo de los períodos de cotización, a efectos del acceso a las prestaciones de Seguridad Social, o para la determinación de la cuantía de las mismas, a partir del 1º de enero de 2013, vid. la disposición adicional 61ª LGSS, en la redacción incorporada por el apartado siete de la disposición final 7ª LAAM, en la que se establece que, a efectos del acceso a las pensiones de la Seguridad Social, así como para la determinación de la cuantía de las mismas, los plazos señalados en la LGSS en años, semestres, trimestres o meses, serán objeto de adecuación a días, mediante las correspondientes equivalencias.

³²⁹ En relación con la consideración como cotizado del período de servicio militar obligatorio, la disposición adicional 28ª de la LAAM prevé que por el Gobierno se presente, en el plazo de un año (es decir, antes del 1º de enero de 2014), un proyecto de ley que establezca un sistema de compensación a la Seguridad Social para que por ésta pueda reconocerse, en favor de las personas interesadas, un periodo de asimilación del tiempo de servicio militar obligatorio o de prestación social sustitutoria que compense la interrupción de las carreras de cotización ocasionada por tales circunstancias, acorde con los incrementos que, en el ámbito de la contributividad, se producen mediante las modificaciones introducidas en la LAAM y con la sostenibilidad del sistema.

³³⁰ La disposición adicional 24ª de la LAAM ordena que por el Gobierno, y antes del 1º de enero de 2014, lleve a cabo un estudio actuarial, relacionado con los coeficientes reductores de la

Los coeficientes reductores anteriores se aplican sobre el importe de la pensión resultante de aplicar a la base reguladora el porcentaje que corresponda por meses de cotización, es decir, sobre la pensión que resulte aunque ésta supere el tope máximo de pensión;³³¹ ahora bien, el importe final de la pensión –una vez aplicados los coeficientes reductores- no puede ser superior a la cuantía resultante de reducir el tope máximo de pensión en un 0,25 por 100 por cada trimestre o fracción de trimestre de anticipación.³³²

En todo caso, se incorpora un nuevo condicionante en el acceso anticipado y de forma voluntaria a la jubilación, cual es que el importe de la pensión a percibir (es decir, tras la aplicación del correspondiente coeficiente reductor) no genere complementos a mínimos de pensión.³³³

pensión utilizados en la jubilación anticipada, al objeto de evaluar su adaptación a los principios de proporcionalidad y contributividad al sistema.

En dicho estudio, se ha de contemplar específicamente la situación de los trabajadores que tuvieran la condición de mutualista el 1 de enero de 1967 y se hubieran jubilado anticipadamente a través de convenios colectivos de cualquier ámbito, acuerdos colectivos o contratos individuales de prejubilación de empresas, con anterioridad a la entrada en vigor de la LAAM.

³³¹ Que para el ejercicio 2011 se sitúa en 2.497,91 euros/mes o 34.970,71 euros/año

³³² De acuerdo a lo previsto en el apartado 3 del artículo 163 LGSS, en la redacción dada por el artículo 4. Cinco de la LAAM.

³³³ Es de suponer que la referencia a los complementos de mínimos sea a los importes de los complementos de mínimos establecidos en función de la edad y la situación familiar del solicitante de la pensión. En euros de 2011, para que una persona pudiese acceder anticipadamente a la pensión de jubilación, la cuantía de la que le correspondiese percibir no podría ser inferior a los siguientes importes:

| Clase de pensión | Importes euros/año | | |
|-----------------------|---------------------|---|---------------------|
| | Con cónyuge a cargo | Sin cónyuge a cargo (unidad económica unipersonal) | Con cónyuge a cargo |
| Titular con 65 años | 10.388,00 | 7.985,60 | 8.419,60 |
| Titular menos 65 años | 9.735,60 | 7.441,00 | 7.875,00 |

5.1.3 *La jubilación anticipada “en situaciones de crisis”.*

Se **mantienen los supuestos de jubilación anticipada a partir de los 61 años**, en los casos en que la salida de la actividad laboral se desenvuelve en unas situaciones de crisis, y exista un período de inscripción como demandante de empleo de, al menos 6 meses antes de la solicitud de la jubilación, aunque se incorporan algunas modificaciones sobre la regulación actual, como son:

a) Si hasta ahora el acceso a la jubilación requería la acreditación de 30 años de cotización, a partir de la fecha en que entre en vigor la LAAM, pasa a precisarse la acreditación de 33 años de cotización.³³⁴

b) Ya no es suficiente con que la extinción de la relación laboral se haya producido sin contar con la voluntariedad del trabajador (como sucede en la legislación actual) sino que es preciso que el cese en el trabajo se ha originado como consecuencia de una situación de crisis o cierre de la empresa que impida objetivamente la continuidad de la relación laboral, debida a:

- El despido colectivo por causas económicas autorizado por la autoridad laboral, conforme al artículo 51 del Estatuto de los Trabajadores (ET).
- El despido objetivo por causas económicas, conforme al artículo 52.c) ET.
- La extinción del contrato por resolución judicial, conforme al artículo 64 de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal.
- La muerte, jubilación o incapacidad del empresario individual, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 44 ET³³⁵, o la extinción de la personalidad jurídica del contratante.
- La extinción del contrato de trabajo motivada por la existencia de fuerza mayor.

³³⁴ A estos efectos, se consideran cotizados los años que le resten al interesado desde la fecha del hecho causante hasta el cumplimiento de la edad que le corresponda; a su vez, para el cómputo de los periodos de cotización se han de tomar periodos completos, sin que se equipare a un periodo la fracción del mismo

³³⁵ Las obligaciones que pesan sobre el empresario de mantener a los trabajadores en los casos de sucesión de empresa.

- La extinción de la relación laboral de la mujer trabajadora, a consecuencia de ser víctima de la violencia de género, también da acceso a esta modalidad de jubilación anticipada.³³⁶

c) Si en la regulación actual, la pensión de jubilación es objeto de reducción mediante la aplicación de un coeficiente entre el 8 y el 6 por 100 (en función del número de años de cotización acreditados), en la LAAM se establecen dos coeficientes reductores, por cada trimestre de anticipación sobre la edad ordinaria de acceso (teniendo en cuenta que, a estos efectos, se consideran cotizados los años que le resten al interesado desde la fecha del hecho causante hasta el cumplimiento de la edad que le corresponda), que se sitúan en el 1,625 por 100 (cuando se acredita 38,5 años de cotización) o el 1,875 por 100, en caso contrario.

Los coeficientes reductores anteriores se aplican sobre el importe de la pensión resultante de aplicar a la base reguladora el porcentaje que corresponda por meses de cotización., es decir, sobre la pensión que resulte aunque ésta supere el tope máximo de pensión;³³⁷ ahora bien, el importe final de la pensión –una vez aplicados los coeficientes reductores- no puede ser superior a la cuantía resultante de reducir el tope máximo de pensión en un 0,25 por 100 por cada trimestre o fracción de trimestre de anticipación.

Por ello, en los supuestos de acceso anticipado a la pensión de jubilación en supuestos de crisis, la minoración de la cuantía de la pensión de jubilación es el resultado de aplicar el correspondiente coeficiente, en razón de la edad en que el

³³⁶ La modificación de las condiciones de acceso a la jubilación anticipada a los 61 años (de modo que supuestos que, en la legislación anterior a la LAAM, podían acceder a dicha edad a la jubilación, con la nueva están excluidos de la misma, con lo que el acceso anticipado a la jubilación se produce a los 63 años) obliga a la modificación de la regulación del convenio especial que han de suscribir las empresas (no afectadas por un procedimiento concursal) a favor de sus trabajadores, a cuyo fin atiende el apartado Uno de la disposición adicional 6ª de la LAAM, a través de la que se da nueva redacción a los apartados 1 y 2 de la disposición adicional 31ª LGSS.

A su vez, el apartado Dos de la adicional 6ª señalada modifica el artículo 23 del Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, regulando como infracción muy grave incumplir la obligación de suscribir el convenio especial en los supuestos establecidos para los supuestos de expedientes de regulación de empleo de empresas no incursas en procedimiento concursal.

³³⁷ Que para el ejercicio 2011 se sitúa en 2.497,91 euros/mes o 34.965,14 euros/año

interesado pudiese acceder a la pensión, en condiciones ordinarias, y la edad en que realmente accede a la misma, del siguiente modo

| Período de cotización | <i>Edad real de acceso a la jubilación (años) y coeficiente aplicable</i> | | | | |
|-----------------------|---|------|----|-----|----|
| | 61 | 62 | 63 | 64 | 65 |
| 38,5 años o más | 26 | 19,5 | 13 | 6,5 | -- |
| Menos de 38,5 años | 30 | 22,5 | 15 | 7,5 | - |

(*) *Aplicando la formula general, hubiese correspondido el 45 por 100*

(**) *Aplicando la formula general, hubiese correspondido el 30 por 100.*

5.1.4. Modificaciones en la jubilación parcial

Respecto de la **jubilación parcial**, aunque se mantienen en líneas generales las condiciones reguladas en la legislación actualmente vigente, se incorpora una modificación básica referida a la cotización a la Seguridad Social por el trabajador que pasa a la situación de jubilación parcial.³³⁸

En este ámbito, conforme a la legislación actual, el trabajador que pasa a la jubilación parcial reduce su salario, en proporción a la reducción de jornada, lo que implica, de igual modo, la reducción de la cotización al estar relacionada con el salario reducido. Esta situación resulta alterada con la incorporación en la legislación positiva del compromiso contenido en el ASE, conforme al cual la cotización del jubilado parcial pasa a ser íntegra, si bien se prevé que la elevación en la cotización, en relación con la legislación vigente, se lleve a cabo de forma progresiva en un período de quince años, a contar desde la entrada en vigor de la reforma³³⁹.

³³⁸ La disposición final primera de la LAAM procede a dar nueva redacción a los apartados 6 y 7 ET, relativo al contrato a tiempo parcial y contrato de relevo, para acomodar su regulación a las modificaciones incorporadas por aquélla.

³³⁹ De acuerdo con las previsiones de la disposición transitoria 22ª LGSS (incorporada por el artículo 6. Tres de la LAAM) la exigencia de la cotización íntegra que operaba antes del pase a la situación de jubilación parcial, se lleva a cabo de forma gradual de manera que, en el año 2013,

Asimismo, se exige que exista una correspondencia entre las bases de cotización del trabajador relevista y la correspondiente al jubilado parcial,³⁴⁰ de modo que la del primero no podrá ser inferior al 65 por 100 del promedio de las bases de cotización correspondientes a los seis últimos meses del período de base reguladora de la pensión de jubilación parcial.³⁴¹

5.1.5. Jubilación anticipada por trabajos penosos, peligrosos o tóxicos.

En cuanto al **acceso anticipado a la jubilación, en los casos de realización de trabajos penosos, peligrosos o tóxicos**, el ASE reitera, en grandes líneas, los principios incorporados en el Acuerdo social de 2006, que se incorporaron al ordenamiento jurídico a través de la Ley 40/2007, dando prioridad a los mecanismos de cambio de las condiciones de trabajo y del puesto de trabajo, y

la base de cotización ha de equivaler al 30 por 100 de la base de cotización que hubiera correspondido a jornada completa; por cada año transcurrido, a partir del año 2014, se incrementa un 5 por 100 más, hasta alcanzar el 100 por 100 de la base de cotización que le hubiera correspondido a jornada completa. En ningún caso el porcentaje de base de cotización fijado para cada ejercicio en la escala anterior puede resultar inferior al porcentaje de actividad laboral efectivamente realizada.

³⁴⁰ En la legislación actual, para que se pudiese acceder a la jubilación parcial era necesario la similitud entre el puesto de trabajo del jubilado parcial y el de relevista, con la salvedad de que, en los casos en que, debido a los requerimientos específicos del trabajo realizado por el jubilado parcial, el puesto de trabajo de éste no pudiese ser el mismo o uno similar que el que vaya a desarrollar el trabajador relevista, se posibilitaba la jubilación parcial con la condición de que existiese una correspondencia entre las bases de cotización de ambos, de modo que la correspondiente al trabajador relevista no podría ser inferior al 65 por 100, de la base por la que venía cotizando el trabajador que accede a la jubilación parcial, difiriendo a disposición reglamentaria la concreción de los requerimientos específicos del trabajo para considerar que el puesto de trabajo del trabajador relevista no pueda ser el mismo o uno similar al que venía desarrollando el jubilado parcial, sin que en la fecha de publicación de la LAAM se hubiese dictado dicha norma reglamentaria.

Por ello, la LAAM establece únicamente la correspondencia de bases de cotización del jubilado parcial y del relevista, sin precisiones o condicionantes adicionales.

³⁴¹ La disposición adicional 34ª de la LAAM prevé que por el Gobierno se presente, en el plazo de un año (es decir, antes del 1º de enero de 2014) un estudio relativo a un sistema específico de jubilación parcial a los 62 años, en favor de los trabajadores autónomos que cesen en su negocio o lo traspasen a otra persona a la que deben formar.

El contenido de la disposición adicional 34ª señalada ha de ponerse en relación con lo establecido en el apartado 4 de la disposición adicional 8ª LGSS, que prevé la aplicación de la regulación de la jubilación parcial a los trabajadores autónomos, en los términos y condiciones que se establezcan reglamentariamente.

sólo cuando ello no fuese posible acudiendo a las fórmulas de acceso a la jubilación de forma anticipada.³⁴²

Por una parte, el ASE recuerda el compromiso de la Ley 40/2007 de aprobarse un procedimiento general de determinación de los coeficientes reductores de la edad de jubilación, en los supuestos de trabajos penosos, peligrosos y tóxicos, que ha de contener un primer catálogo de profesiones a las que puedan aplicarse coeficientes reductores al acreditarse en ellas las condiciones de mayor penosidad, peligrosidad o siniestralidad entre los trabajadores de mayor edad respecto a la media de los trabajadores de la misma profesión o del sistema.

Si bien, en el ASE se señalaba que la disposición reglamentaria se debería aprobar durante el período de tramitación parlamentaria de la LAAM, en esta última se computa el plazo de un año desde la publicación de la Ley (con lo que el plazo termina el 2 de agosto de 2012), a cuyo fin se han de recoger los estudios necesarios sobre siniestralidad en el sector, penosidad (en la que se tendrá también a estos efectos la turnicidad, el trabajo nocturno y el sometimiento a ritmos de producción), la peligrosidad y la toxicidad de las condiciones del trabajo, su incidencia en los procesos de incapacidad laboral que genera en los trabajadores y los requerimientos físicos exigidos para el desarrollo de la actividad.

5.1.6. *Otros supuestos de anticipación de la edad de jubilación.*

A partir de la entrada en vigor de la LAAM se suprime³⁴³ una de las modalidades de anticipación de la edad de jubilación, cual es la de **acceso a la**

³⁴² La citada disposición adicional 45ª LGSS prevé que el establecimiento de coeficientes reductores de la edad de jubilación, en los casos de realización de actividades peligrosas, penosas, tóxicas o insalubres, solo procede cuando no sea posible la modificación de las condiciones de trabajo, y ha de llevar consigo en todo caso los ajustes necesarios en la cotización, en orden a garantizar el equilibrio financiero del sistema.

³⁴³ Conforme a lo establecido en el apartado 1º de la disposición derogatoria de la LAAM. No obstante, el alcance de esta supresión hay que ponerla en relación con el contenido del párrafo c), apartado 2 de la disposición final 12ª de la Ley 27/2011.

misma a los 64 años, mediando un contrato de sustitución del trabajador que pasaba a la jubilación por otro en condiciones de desempleo, por un periodo al menos igual al que le falte al trabajador para cumplir los 65 años, en los términos y condiciones recogidos en el Real Decreto 1194/1985, de 17 de julio.³⁴⁴

5.2. *La determinación de la cuantía de la pensión de jubilación: el cálculo de la base reguladora de la misma.*

5.2.1. Las recomendaciones del Pacto de Toledo.

Una vez que se accede a la pensión de jubilación, la cuantía de la misma viene fijada en función del nivel de las cotizaciones ingresadas, que determinan el cálculo de la base reguladora, y el tiempo de cotización, en función del cual se aplica un porcentaje aplicable a la base reguladora, cuyo resultado es el importe a percibir.

Desde la reforma de 1985, ambos elementos han sido objeto de modificación en orden a incrementar la proporcionalidad entre las cotizaciones realizadas y las prestaciones a percibir, principios que se mantienen en el Informe parlamentario de 2011, proponiéndose avanzar en una mayor adecuación entre la pensión y el esfuerzo de cotización realizado por cada trabajador,³⁴⁵ en base a las siguientes consideraciones:

a) Respecto de la determinación de la base reguladora de la pensión de jubilación, se parte de una consideración positiva de los cambios introducidos en este parámetro en las últimas décadas, abogando porque se continúe en la misma línea, si bien a través del diálogo social y con la necesaria gradualidad, y

³⁴⁴ Por el que se acomodan, al amparo de lo establecido en la disposición adicional 7ª de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, modificada por la Ley 32/1984, de 2 de agosto, las normas sobre anticipación de la edad de jubilación como medida de fomento del empleo.

³⁴⁵ En una línea similar a la adoptada en buena parte de las reformas incorporadas en los Estados de nuestro entorno, en las que, en el objetivo de lograr mayores grados de contributividad y proporcionalidad entre las cotizaciones realizadas y las prestaciones a recibir, se han ampliado los períodos para el cálculo de las pensiones o el número de años necesarios para alcanzar los derechos máximos de pensión.

aplicando unos mecanismos que posibiliten que los trabajadores de mayor edad que vean extinguida su relación laboral no vean mermados sus futuros derechos de Seguridad Social, como consecuencia del reparto desigual de sus cotizaciones en el tiempo.³⁴⁶

b) En lo que se refiere al porcentaje aplicable a la base reguladora para la determinación de la cuantía de la pensión, se aboga porque manteniendo el porcentaje que se aplica al período mínimo exigible para el acceso a la pensión (50 por 100 a los quince años) se modifique la regulación actual, de modo que el reparto del otro 50 por 100 sea más homogéneo en cada uno de los años de cotización.

5.2.2. El alcance legal de los compromisos sociales

La incentivación de los elementos de contributividad y proporcionalidad en la determinación de la cuantía de la pensión de jubilación es también objeto de incorporación en el ASE, a través de unos contenidos que afectan tanto a la determinación de la base reguladora de la pensión (*“período de cómputo”*, según la terminología utilizada en el Acuerdo), como a los porcentajes que se aplican a aquélla, en función de la carrera de cotización acreditada.

Respecto de la base reguladora de la pensión de jubilación y atendiendo a lo señalado en el Pacto de Toledo de 2011, se prevé que su cálculo se lleve a cabo en función del promedio de las cotizaciones de los últimos 25 años anteriores al hecho causante de la pensión de jubilación, si bien el tránsito desde los 15 años actuales al periodo acordado se ha de llevar a cabo de forma progresiva, en un periodo que se inicia en 2013 y finaliza en 2022. No obstante, se prevé que ese

³⁴⁶ Se trata de solucionar el problema de los trabajadores que, en los últimos años de su actividad, salen del mercado de trabajo, con lo que dejan de cotizar en el periodo que se tiene en cuenta para la determinación de la base reguladora de la pensión o cotizan por bases de menor cuantía (por ejemplo, el 125 por 100 de la base mínima cuando se está percibiendo el subsidio por desempleo, o el importe de la base mínima de cotización, cuando existan lagunas de cotización). En todos estos casos, van a ser las bases de cotización de los últimos años los que determinen el importe de la pensión, con independencia de las cuantías de las bases de cotización en los periodos anteriores a los que conforman la base reguladora.

periodo de progresividad en la determinación del cálculo de la base reguladora no sea de aplicación de igual modo a los trabajadores que hayan sido despedidos (y, como consecuencia de ello, hayan pasado a la situación de desempleo, con reducción de su cotización³⁴⁷ o ausencia de la misma) previendo que, en tales casos, los interesados puedan aplicar períodos de cómputo más amplios.

También se modifica la regulación del denominado *relleno de lagunas*”, es decir, de las mensualidades en las que, estando situadas dentro del periodo de cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación (o de la de incapacidad permanente) no existe la obligación de cotizar. En estos supuestos, la legislación actual (y en lo que se refiere a los trabajadores por cuenta ajena, salvo los pertenecientes al Régimen del Hogar y agrarios) prevé que, respecto de tales mensualidades, se tome una base equivalente a la base mínima del Régimen General.

Esta regulación se ve afectada por el contenido del ASE, a cuyo tenor el *relleno de lagunas* de cotización se ha de llevar a cabo aplicando el importe de la base mínima a las veinticuatro mensualidades más cercanos al hecho causante, mientras que las demás mensualidades sin cotización se *rellenarán* por una base equivalente al 50 por 100 de la base mínima.

Los compromisos del ASE se recogen en el artículo 4 de la LAAM en el siguiente sentido:

a) La base reguladora de la pensión de jubilación pasa a ser el cociente resultante de dividir por 350³⁴⁸ las bases de cotización del beneficiario durante los 300 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante, si

³⁴⁷ Ya que, si bien durante el período de percepción de las prestaciones por desempleo se mantiene la base de cotización por la que se venía cotizando, sin embargo, al pasar a la percepción de los subsidios por desempleo se cotiza únicamente por una base igual al 125 por 100 de la base mínima de cotización (mejora que se produce con la aprobación de la Ley 40/2007, en base al compromiso recogido en el Acuerdo de 13 de julio de 2006, puesto que con anterioridad, durante la situación de subsidio a favor de trabajadores con 52 o más años, se cotizaba por una base equivalente al salario mínimo interprofesional en cómputo anual).

³⁴⁸ En la actualidad, la base reguladora de la pensión de jubilación es el resultado de dividir por 210 la suma de las bases de cotización del interesado de las 180 mensualidades anteriores al hecho causante de la prestación.

bien el tránsito de la fórmula actual hasta la señalada anteriormente se lleva a cabo en un período paulatino de 9 años, y que finaliza en 2022.³⁴⁹

b) Manteniendo la fórmula actual, las bases correspondientes a los 24 meses anteriores al mes previo al del hecho causante de la pensión se computarán en su valor nominal, mientras que el resto de las bases se actualizan de acuerdo con la evolución que haya experimentado el IPC desde el mes a que aquéllas correspondan, hasta el mes inmediato anterior a aquél en que se inicie el periodo de actualización de bases.

c) Se modifica el mecanismo de *integración de las lagunas de cotización* por los períodos que, comprendidos dentro de la base reguladora de cotización, correspondan a períodos en los que no exista obligación de cotizar.³⁵⁰ Si en la legislación anterior a la LAAM esta integración operaba en función de la base

³⁴⁹ El apartado Cuarto del artículo 4 de la LAAM da nueva redacción a la disposición transitoria 5ª LGSS, de modo que la fórmula de determinación de la base reguladora de la pensión de jubilación pasa a ser, en cada ejercicio, la siguiente:

- Durante, 2013, el resultado de dividir por 224 las bases de cotización durante los 192 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante.
- Durante, 2014, el resultado de dividir por 238 las bases de cotización durante los 204 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante.
- Durante, 2015, el resultado de dividir por 252 las bases de cotización durante los 216 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante.
- Durante, 2016, el resultado de dividir por 266 las bases de cotización durante los 228 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante.
- Durante, 2017, el resultado de dividir por 280 las bases de cotización durante los 240 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante.
- Durante, 2018, el resultado de dividir por 294 las bases de cotización durante los 252 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante.
- Durante, 2019, el resultado de dividir por 308 las bases de cotización durante los 264 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante.
- Durante 2020. El resultado de dividir por 322 las bases de cotización durante los 276 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante.
- Durante, 2021, el resultado de dividir por 336 las bases de cotización durante los 288 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante.
- A partir de 2022, el resultado de dividir por 350 las bases de cotización durante los 300 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante.

³⁵⁰ El mecanismo de integración de las lagunas de cotización se aplica a los trabajadores por cuenta ajena, estando excluidas del mismo los trabajadores por cuenta propia, como indica la disposición adicional 8ª LGSS.

mínima de cotización, vigente en cada momento, en la nueva regulación pasa a aplicarse del modo siguiente:³⁵¹

- Si durante los 36 meses previos al período que ha de tomarse para el cálculo de la base reguladora (es decir, entre los meses 301 a 336, contados hacia atrás desde la fecha del hecho causante de la pensión) existen mensualidades con cotizaciones reales, cada una de las bases de cotización da derecho a integrar una laguna de cotización de la base reguladora. Dicha integración se lleva a cabo por el importe actualizado de la base de cotización,³⁵² que ~~se sitúa en el tiempo~~ "a partir de la mensualidad más cercana al hecho causante de la pensión.
- Las 24 mensualidades con lagunas más próximas al hecho causante (una vez que se ha procedido primero a la integración señalada en el párrafo anterior) se integran con el 100 por 100 de la base mínima vigente en la fecha correspondiente a la mensualidad que es objeto de integración.
- El resto de mensualidades con lagunas de cotización, pasan a integrarse con el 50 por 100 de la base mínima vigente en la fecha correspondiente a la mensualidad que es objeto de integración.

d) A pesar de que conforme a la LAAM, la fórmula de determinación de la base reguladora de la pensión de jubilación opera de forma paulatina, la reforma establece unas reglas particulares, en favor de las personas que, a partir del cumplimiento de los 55 años de edad hayan cesado en el trabajo de forma involuntaria, por las causas y los supuestos que dan lugar al pase a la situación legal de desempleo y, al menos durante 24 meses, hayan experimentado una

³⁵¹ La disposición adicional 8ª LAAM prevé que por el Gobierno se evalúe, antes del 1º de enero de 2014, los efectos y el impacto que sobre las variables que para determinar el cálculo de las pensiones tendrá la nueva fórmula de la integración de lagunas de cotización. En función de los resultados de dicha evaluación se habrán de llevar a cabo las adaptaciones, modificaciones y cambios que resulten precisos para corregir las distorsiones que tal evaluación haya evidenciado, y que permitan la incorporación de cotizaciones anteriores al periodo de cómputo como elemento de integración de lagunas.

³⁵² Y sin que, en ningún caso, la integración pueda ser inferior al 100 por 100 de la base mínima vigente en la fecha correspondiente a la mensualidad que es objeto de integración.

reducción de las bases de cotización respecto de la acreditada con anterioridad a la extinción de la relación laboral. En estos supuestos:³⁵³

- Desde el 1 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2016, la base reguladora de la pensión de jubilación es el resultado de dividir por 280 las bases de cotización correspondientes a los 240 anteriores al mes previo al del hecho causante.
- Desde el 1 de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2021, la base reguladora pasa a ser la establecida con carácter general (el resultado de dividir por 350 la suma de las 300 mensualidades de cotización)

En cualquier caso, siempre cabrá la aplicación de las fórmulas establecidas con carácter general, si las mismas resultan más favorables para los interesados.

Estas reglas particulares son de aplicación asimismo a los trabajadores autónomos con respecto a los cuales haya transcurrido un año desde la fecha en que se haya agotado la prestación por cese de actividad,³⁵⁴ siempre que dicho cese se produzca a partir del cumplimiento de los 55 años de edad.

5.3. La determinación de la cuantía de la pensión: el porcentaje aplicado a la base reguladora.

Los principios de contribución y proporcionalidad en la determinación de la cuantía de la pensión de jubilación se trasladan, de igual forma, al cálculo del porcentaje aplicable a la base reguladora, en función de los años de cotización acreditados, para hallar el importe de la pensión, ya que., partiendo de la recomendación del Pacto de Toledo, en el ASE se propone la modificación de ese porcentaje de forma que, manteniendo el porcentaje del 50 por 100 de la base reguladora, cuando se acreditan 15 años de cotización, se amplía el período para la

³⁵³ El Pacto de Toledo propugna que se arbitren las medidas oportunas que hagan posible que los trabajadores de mayor edad, que vean extinguida su relación laboral, no resulten mermados sus futuros derechos de Seguridad Social, como consecuencia del reparto desigual de sus cotizaciones en el tiempo.

³⁵⁴ Regulada en la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos.

obtención de los “derechos máximos de pensión” (es decir, el 100 por 100 de la base reguladora) que no se consiguen con 35 años de cotización, sino mediante la acreditación de un período de 37 años de cotización, aplicables de forma progresiva, variando, en consecuencia los porcentajes intermedios.

Para llevar al ordenamiento jurídico los compromisos del ASE, la LAAM modifica la regulación en la determinación de la cuantía de la pensión de jubilación, en su modalidad contributiva, de modo que los porcentajes aplicables a la base reguladora pasan a ser los siguientes:

- Por los primeros 15 años cotizados: el 50 por 100.
- A partir del año decimosexto, por cada mes adicional de cotización, comprendidos entre los meses 1 y 248, se añade el 0,19 por 100, y por los que rebasen el mes 248, se añade el 0,18 por 100, sin que el porcentaje aplicable a la base reguladora supere el 100 por 100, con las particularidades propias de la pensión demorada, que se analiza en el epígrafe siguiente.

La incorporación de los nuevos porcentajes se lleva a cabo de forma paulatina, a partir de la fecha de entrada en vigor de la Ley,³⁵⁵ en la forma siguiente:

| | |
|------------------------------|--|
| Durante los años 2013 a 2019 | Por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 163, el 0,21 por 100 y por los 83 meses siguientes, el 0,19 por 100. |
| Durante los años 2020 a 2022 | Por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 106, el 0,21 por 100 y por los 146 meses siguientes, el 0,19 por 100. |
| Durante los años 2023 a 2026 | Por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 49, el 0,21 por 100 y por los 209 meses siguientes, el 0,19 por 100. |
| A partir del año 2027 | Por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 248, el 0,19 por 100 y por los 16 meses siguientes, el 0,18 por 100. |

³⁵⁵ El apartado Seis del artículo 4 de la LAAM incorpora una disposición transitoria 21ª en la LGSS, sobre aplicación de los porcentajes a atribuir a los años cotizados para la pensión de jubilación.

5.4. Los incentivos para demorar el acceso a la pensión de jubilación.

Siguiendo las orientaciones internacionales y del Pacto de Toledo,³⁵⁶ a través del ASE se alteran los beneficios respecto de la cuantía de la pensión, en los supuestos de la denominada *“pensión diferida”*, es decir, en aquellos casos en que la persona interesada accede a la pensión de jubilación a una edad superior a la establecida con carácter ordinario, siempre que al cumplir esta última tuviese los requisitos necesario para ello, con la finalidad de hacer posible el alargamiento voluntario de la vida laboral y de carreras de cotización más largas.

Hasta ahora, estos beneficios se concretaban en la aplicación, desde el cumplimiento de los 65 años, de un 2 por 100, porcentaje que se elevaba al 3 por 100 cuando el interesado hubiese acreditado un periodo de cotización de cuarenta años. Conforme a las previsiones contenidas en el ASE, en los supuestos en que el trabajador acceda a la pensión de jubilación a una edad superior a la edad ordinaria, cumpliendo los requisitos para ese acceso en esta última fecha, el importe de la pensión se ve incrementado por la aplicación de un porcentaje, en función del período de cotización acreditado, por cada año adicional trabajado después del cumplimiento de los 65 o 67 años, del modo siguiente:

³⁵⁶ La Comisión del Pacto de Toledo, en su informe de 2011, recomienda que se incentive la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación, adaptando y mejorando cuantos incentivos sociales, fiscales y laborales sean posibles para fomentar la permanencia de los trabajadores en activo, especialmente, a través de las medidas adecuadas para que aquellas cotizaciones que darían lugar a una pensión superior al tope máximo, den lugar a un incremento mensual de la pensión final, el cual ha de suponer una mejora de la pensión máxima establecida en la Ley.

| <i>Acceso a la jubilación</i> | <i>Porcentaje incremento</i> |
|--|------------------------------|
| A los 67 años ³⁵⁷ y 25 de cotización | 2 por 100 |
| A los 67 años y con un periodo de cotización entre 25 y 37 años | 2,75 por 100 |
| A los 67 años y un periodo de cotización superior a los 37 años | 4 por 100 |
| A los 65 años y un periodo de cotización de 38,5 años ³⁵⁸ | 4 por 100 ³⁵⁹ |

El porcentaje adicional se suma al que con carácter general corresponda al interesado, aplicándose el porcentaje resultante a la respectiva base reguladora a efectos de determinar la cuantía de la pensión, que no puede ser superior en ningún caso al tope máximo de pensión.³⁶⁰ No obstante, si la cuantía de la pensión reconocida alcanza el indicado tope sin aplicar el porcentaje adicional o aplicándolo sólo parcialmente, el interesado tiene derecho, además, a percibir anualmente una cantidad cuya cuantía se obtiene aplicando al importe de tope máximo de pensión vigente en cada momento el porcentaje adicional no utilizado para determinar la cuantía de la pensión, redondeado a la unidad más próxima por exceso.

Dos precisiones adicionales:

a) La cantidad que exceda del límite de pensión, se devenga por meses vencidos y se ha de abonar en 14 pagas, sin que la suma de su importe y el de la pensión o pensiones que tuviera reconocidas el interesado, en cómputo anual, pueda

³⁵⁷ Durante el periodo de 2013 a 2027, la edad de 67 años ha de entenderse suplida por la que corresponda, de acuerdo a lo establecido en la disposición transitoria 20ª LGSS.

³⁵⁸ La exigencia de 38,5 años de cotización para la jubilación a los 65 años de edad, durante el periodo de 2013 a 2027, ha de entenderse suplida por la que corresponda en cada ejercicio económico.

³⁵⁹ La disposición adicional 24ª de la LAAM ordena que el Gobierno, y antes del 1º de enero de 2014, lleve a cabo un estudio actuarial, relacionado con los coeficientes de la pensión utilizados en la jubilación demorada al objeto de evaluar su adaptación a los principios de proporcionalidad y contributividad al sistema.

³⁶⁰ Para el año 2011, el límite de percepción de pensión pública es de 2.497,91 euros/mes o 34.965,14 euros/año.

superar la cuantía del tope máximo de la base de cotización vigente en cada momento, también en cómputo anual.³⁶¹

b) El incentivo de demora de la pensión no resulta de aplicación a los supuestos de jubilación parcial, ni de la jubilación flexible.

5.5. Otras cuestiones relativas a la regulación de la pensión de jubilación.

La reforma incorporada por la LAAM incluye otras disposiciones relativas a la regulación de la pensión de jubilación, como son las que afectan a las reglas de compatibilidad entre la pensión de jubilación y la realización de actividades lucrativas, el acceso a la jubilación por parte de las personas discapacitadas, la regulación de la jubilación forzosa incluida en los convenios colectivos, etc., cuestiones que se analizan en los apartados siguientes:

5.5.1. La compatibilidad de la pensión de jubilación con la realización de actividades lucrativas.

Con carácter general, la percepción de la pensión de jubilación es incompatible con la realización de actividades lucrativas que den lugar a la inclusión en alguno de los regímenes de Seguridad Social, salvo que se trate de una actividad desarrollada mediante un trabajo a tiempo parcial, en cuyo caso el importe de la pensión de jubilación (que adquiere la denominación de *“jubilación flexible”*) se minorará en la misma proporción en que se efectúe la jornada de trabajo en el contrato a tiempo parcial.

La LAAM, manteniendo esta regulación general, incorpora dos modificaciones relativas, la primera de ellas, a la situación de concurrencia de percepción de la pensión de jubilación y el desarrollo de una actividad en una Mutuality alternativa, mientras que la segunda opera en las situaciones de concurrencia entre la percepción de una pensión de jubilación y el desarrollo de actividades por cuenta propia.

³⁶¹ Para el año 2011, el tope máximo de cotización es de 3.230,10 euros/mes o de 38.761,20 euros/año.

a) Las Mutualidades alternativas ³⁶² nacieron al amparo de la disposición adicional 15ª de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados y posibilitan que la afiliación y/o alta en la Seguridad Social de determinadas personas que para el ejercicio profesional precisen de una colegiación obligatoria no se lleve a cabo a través del Régimen de Autónomos, sino mediante la incorporación a la mencionada Mutualidad.

Dado que la Mutualidad alternativa no constituía en sí misma un Régimen de Seguridad Social, se venía considerando que el desarrollo de una actividad profesional, y la inclusión en la Mutualidad alternativa, en nada afectaba a la percepción de una pensión de jubilación, causada en el ejercicio de otra actividad, que podía percibirse sin minoración de ninguna clase. Esta situación se ve alterada por el dictado de la Orden TIN/1362/2011, de 23 de mayo, que, en aplicación de las previsiones de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo (en adelante, LETA), considera, con efectos del 1º de julio de 2011, incompatible la percepción de la pensión de jubilación del sistema de Seguridad Social con la inclusión en una Mutualidad alternativa (y, en consecuencia, con el desarrollo de una actividad profesional por cuenta propia), aplicando, de esta forma, las reglas establecidas con carácter general en la LGSS. ³⁶³

Contra esta regulación se sitúa la disposición adicional 37ª de la LAAM, en virtud de la cual se ordena al Gobierno presentar un proyecto de ley que regule la compatibilidad entre pensión y trabajo, garantizando el relevo generacional y la

³⁶² Sobre las Mutualidades alternativa, vid. DESDENTADO BONETE, A. y TEJERINA ALONSO, J. I.: *"El campo de aplicación del régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores autónomos y las nuevas incorporaciones: el trabajo en el marco de sociedades mercantiles y la actividad de los profesionales colegiados"*. Poder Judicial. Nº 64. 2002. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J. *—Las mutualidades voluntarias de previsión social y su conexión con el sistema de la Seguridad Social—*. Universidad de León. 2004; LÓPEZ ANIORTE, M. C.: *"El encuadramiento de los profesionales colegiados en la Seguridad Social: un proceso inacabado"*. Foro de Seguridad Social. Nº 20. Junio 2008 PANIZO ROBLES, J.A.: *—De nuevo sobre Seguridad Social y profesionales colegiados (A propósito de la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de enero de 2000)—*. Revista de Trabajo y Seguridad Social. Centro de Estudios Financieros). Nº 208. Junio 2000.

³⁶³ La incompatibilidad operaba en relación con las pensiones que se causasen a partir del 1º de julio de 2011. No obstante, se mantenía la compatibilidad anterior, aunque la pensión de jubilación se causara después de dicha fecha, a favor de los colegiados que, en la misma, tuviesen cumplidos 65 años.

prolongación de la vida laboral, así como el tratamiento en condiciones de igualdad de las diferentes actividades, si bien mientras no se produzca esta regulación, en relación con las Mutualidades alternativas ³⁶⁴ se siguen manteniendo los criterios que venían aplicándose antes del 1º de julio de 2011, es decir, la plena compatibilidad entre la percepción de la pensión de jubilación del sistema y el desarrollo de una actividad profesional por cuenta propia, que dé lugar a que el interesado se incorpore a la correspondiente Mutualidad alternativa. ³⁶⁵

b) De otra parte, y frente a la rigidez absoluta (salvo en el caso de la jubilación flexible) entre la percepción de la pensión de jubilación y el desarrollo de actividades lucrativas, la disposición adicional 31ª de la LAAM establece que el percibo de la pensión de jubilación resulta compatible con la realización de trabajos por cuenta propia, siempre que los ingresos obtenidos de los mismos no superen el importe del salario mínimo interprofesional, en cómputo anual.

Por la realización de tales actividades no existirá obligación de cotizar y la realización las mismas no puede generar derechos sobre las prestaciones de la Seguridad Social.

³⁶⁴ La disposición adicional 46ª de la LAAM introduce una nueva regulación sobre las Mutualidades alternativas (que entra en vigor el 1º de enero de 2013) en la que se prevé:

- a) El ámbito de cobertura que deben ofrecer, bajo el régimen de capitalización, concretado en las prestaciones de jubilación; invalidez permanente; incapacidad temporal, incluyendo maternidad, paternidad y riesgo del embarazo; y fallecimiento que pueda dar lugar a viudedad y orfandad.
- b) Cuando las prestaciones adopten la forma de renta, habrán de alcanzar un importe no inferior al 60 por 100 de la cuantía mínima inicial que, para la respectiva clase de pensión, rija en dicho sistema de la Seguridad Social, o si resultara superior, el importe establecido para las pensiones no contributivas de la Seguridad Social.
- c) De igual modo, se considera que se cumple con la obligación de cuantía mínima de la prestación, si las cuotas a satisfacer por el mutualista equivalen al 80 por 100 de la cuota mínima que haya de satisfacerse con carácter general en el RETA.
- d) Las aportaciones y cuotas que los mutualistas satisfagan a las Mutualidades, en la parte que tenga por objeto la cobertura de las contingencias atendidas por el RETA, son deducibles con el límite del 50 por 100 de la cuota máxima por contingencias comunes que esté establecida, en cada ejercicio económico, en el citado Régimen Especial.

³⁶⁵ Dado que la disposición adicional 37ª LAAM, entra en vigor cuando, con carácter general, lo hace la Ley (es decir, el 1º de enero de 2013) hasta ese momento no existe la obligación, por parte del Gobierno, de presentar el correspondiente proyecto de Ley que, en todo caso, pueda modificar el statu quo de las Mutualidades alternativas en relación con la pensión de jubilación.

5.5.2 Particularidades en el acceso a la pensión de jubilación por parte de las personas con discapacidad.

La LGSS contempla el acceso anticipado a la pensión de jubilación, sin que ese adelanto tenga incidencia en la cuantía de la pensión, por parte de las personas con discapacidad, diferenciando entre las personas con una discapacidad igual o superior al 65 por ciento, para los cuales se prevé la aplicación de coeficientes reductores de la edad de jubilación,³⁶⁶ de los trabajadores discapacitados con un grado de discapacidad inferior para los que el ordenamiento de la Seguridad Social fija una edad de jubilación inferior a la edad ordinaria, siempre que el grado de discapacidad sea igual o superior al 45 por 100, y se trate de discapacidades, fijadas reglamentariamente, en las que concurren evidencias que determinen de forma generalizada y apreciable una reducción de la esperanza de vida de las personas que las tuviesen.

En estos casos,³⁶⁷ el trabajador discapacitado puede acceder a la pensión de jubilación antes de la edad ordinaria de jubilación, pero sin que la edad de acceso sea inferior a los 58 años. Este límite se ve alterado por la disposición adicional 18ª de la LAAM³⁶⁸ situándolo en 56 años.

A su vez, al apartado Dos del artículo 6 de la LAAM posibilita el acceso a la jubilación parcial, por parte de trabajadores discapacitados, aunque no se acredite el requisito general de 33 años de cotización, siempre que se acredite un período de 25 años.

³⁶⁶ En los términos contemplados en el RD 1539/2003, de 5 de diciembre, que recoge un coeficiente del 25 por 100, en los casos de trabajadores con un 65 por 100 de discapacidad y del 50 por 100, si el porcentaje de discapacidad es el del 75 por 100 y, además, se precisa el concurso de otra persona para la realización de los actos esenciales de la vida diaria.

³⁶⁷ Vid. el RD. 1851/2009, de 4 de diciembre.

³⁶⁸ La disposición adicional 18ª modifica el artículo 3 del RD 1851/2009, de 4 de diciembre. En tal sentido, el apartado 2 de la disposición final 6ª de la LAAM autoriza al Gobierno a modificar, por medio de Real Decreto, la redacción que la disposición adicional 18ª da al artículo 3 del RD 1851/2009, de 4 de diciembre.

5.5.3. *La jubilación forzosa pactada en convenio colectivo.*

Frente a la prohibición constitucional de que se limite, en razón de la edad, el ejercicio de una actividad laboral,³⁶⁹ la disposición adicional 10ª ET (dictada en su nueva redacción en base a los criterios del Tribunal Constitucional) posibilitó que, a través de la negociación colectiva, se pudiese establecer una edad cuyo cumplimiento originaba de forma automática la salida del trabajador de la empresa, siempre que esa cláusula convencional tuviese su justificación en políticas de empleo, como la mejora de la estabilidad en el empleo, la contratación de nuevos trabajadores o cualesquiera otras que se dirijan a favorecer la calidad del empleo.

La supresión de dicho precepto, a través del Real Decreto-Ley 5/2001, de 2 de marzo (sustituido por la Ley 12/2001) y la abundante y no siempre clarificadora jurisprudencia dictada en aplicación de la misma,³⁷⁰ llevó a que en 2004 se acordase el mantenimiento de la misma, mediante el restablecimiento de la limitación de la realización del trabajo en el ordenamiento jurídico, a través de la Ley 14/2005, de 1 de julio, que permitió la fijación, mediante negociación colectiva, de cláusulas de *“jubilación forzosa”*, siempre que la misma fuese a los 65 años y el trabajador cumpliera todos los requisitos para poder acceder a la pensión de jubilación.

En este ámbito, la disposición adicional 36ª de la LAAM,³⁷¹ establece nuevas reglas sobre las cláusulas de los convenios colectivos referidas al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación, en el siguiente sentido:

a) Se mantiene la posibilidad que los convenios colectivos establezcan cláusulas que prevean la extinción del contrato de trabajo por el cumplimiento, por

³⁶⁹ SSTC. Pleno 22/1981, de 2 de julio y 58/1985, de 30 de abril.

³⁷⁰ A través del Tribunal Supremo, sobre todo a partir de la STS de 9 de marzo de 2004.

³⁷¹ Medidas como las contempladas en la disposición adicional 10ª ET han sido declaradas conforme a las exigencias del ordenamiento comunitario y no contrarias a la prohibición de discriminación por razón de edad, establecida en la Directiva 2000/78/CE, del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el trabajo y en la ocupación. Una de las última sentencias sobre el particular se encuentra en la STJUE, de 12 de octubre de 2010 (Caso G Rosenblad). Un análisis de la misma en OLMO GASCON, A. M.: *“Extinción contractual por convenio alcanzada la edad pensionable no discriminatoria por edad”*. RDS. Nº 54. 2011. Págs. 163 y ss.

parte del trabajador, de la edad ordinaria de jubilación fijada en la normativa de Seguridad Social.

b) La extinción del contrato de trabajo en estos supuestos queda condicionada a que se cumplan los siguientes requisitos:

- La medida habrá de estar vinculada a objetivos coherentes con la política de empleo expresados en el convenio colectivo, como la mejora de la estabilidad en el empleo, la transformación de contratos temporales en indefinidos, el sostenimiento del empleo, la contratación de nuevos trabajadores o cualesquiera otras que se dirijan a favorecer la calidad del empleo.
- El trabajador afectado deberá tener cubierto un periodo de cotización que le permita aplicar un porcentaje de un 80 por ciento a la base reguladora para el cálculo de la cuantía de la pensión,³⁷² y cumplir los demás requisitos exigidos por la legislación de Seguridad Social para tener derecho a la pensión de jubilación.

5.6. La pensión de jubilación en los diferentes Regímenes de la Seguridad Social.

Las modificaciones incorporadas por la Ley 27/2011 en lo que se refiere a la pensión de jubilación afectan a todos los Regímenes *–internos*³⁷³ de la Seguridad

Vid. también la STJCE 5 de marzo de 2009). Sobre el alcance de esta sentencia, MARTÍNEZ BARROSO, M. R.: *“Extinción de la relación laboral por jubilación y alcance de la prohibición de discriminación por razón de edad en la jurisprudencia comunitaria (a propósito de la STJCE de 5 de marzo de 2009)*. Noticias de la Unión Europea. Mayo 2010-05-13

Sobre la Ley 14/2005 y su aplicación, vid. ARAMENDI SANCHEZ, P.: *“Jubilación: ¿derecho individual o medida de empleo? Un análisis crítico de la Ley 14/2005”*. Actualidad Laboral, Nº 22, diciembre 2006 ó MOLINA NAVARRETE, C.: *“A vueltas con las “cláusulas de jubilación forzosa”: Nuevos capítulos para una ¿historia interminable?”*. La Ley. Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía. T I. 2007.

³⁷² Es decir que, cuando la LAAM entre en vigor con todos sus efectos se requerirá que el trabajador tenga cumplidos 28 años y 2 meses de cotización. En el momento de entrada en vigor de la LAAM (es decir, el 1º de enero de 2013) se precisa que el trabajador acredite un periodo de cotización de 26 años y 1 mes.

³⁷³ A efectos de las pensiones, todos los Regímenes, con la excepción del Régimen de Clases Pasivas del Estado.

Social, si bien con algunas particularidades en lo que se refiere a la forma de determinar la base reguladora de la pensión, en el modo siguiente:

a) Los requisitos de edad de acceso a la pensión de jubilación, así como los períodos mínimos de cotización, son exigibles en la globalidad de los Regímenes *–internos*” que conforman la estructura del sistema de la Seguridad Social³⁷⁴.

b) Respecto de las modalidades de jubilación anticipada, se producen algunas diferencias, ya que mientras el acceso a la jubilación a los 63 años está abierto a la totalidad de las personas afiliadas a la Seguridad Social, cualquiera que sea el régimen de encuadramiento, sin embargo la jubilación anticipada a los 61 años no se aplica a los trabajadores por cuenta propia y existen determinadas particularidades en lo que se refiere a los trabajadores agrarios por cuenta ajena³⁷⁵. De igual modo, el acceso a la jubilación parcial queda vedado a los trabajadores por cuenta propia o en los supuestos en que, aunque se realice un trabajo por cuenta ajena, no cabe el contrato de relevo.

c) Respecto de la determinación de la base reguladora, no se aplica el beneficio de integración de lagunas de cotización en los casos de trabajadores por cuenta propia, ni tampoco en los casos de trabajadores por cuenta ajena, integrados en los sistemas especiales de, respectivamente, trabajadores agrarios por cuenta ajena³⁷⁶ o de empleados de hogar, si bien para estos últimos la exclusión del beneficio únicamente opera desde 2010 a 2018³⁷⁷.

³⁷⁴ Además de las particularidades que se indican, en el caso de los trabajadores por cuenta propia, así como de los trabajadores por cuenta ajena que sean responsables del ingreso de las cotizaciones (por ejemplo, los representantes de comercio) o en lo que respecta a las cotizaciones que deben ingresar directamente ellos (por ejemplo, las cotizaciones correspondientes a los períodos de inactividad en lo que se refiere a los trabajadores agrarios por cuenta ajena, en los términos establecidos en la Ley 27/2011) el acceso al derecho a la pensión de jubilación o el mantenimiento en su percibo queda condicionado a que los interesados se encuentren al corriente en el pago de las cotizaciones a la Seguridad Social.

³⁷⁵ Para el acceso a las modalidades de jubilación anticipada, a efectos de acreditar el requisito del período mínimo de cotización efectiva establecido (33 años, en virtud de lo establecido en la LAAM) es necesario que, en los últimos diez años cotizados, al menos seis correspondan a períodos de actividad efectiva en el sistema especial, computándose, a tales efectos, los períodos de percepción de prestaciones por desempleo.

³⁷⁶ No obstante, el importe de la pensión de jubilación de los trabajadores agrarios por cuenta ajena, incorporados el Régimen General a través del correspondiente sistema especial,

Frente a la situación indicada, mayor problemática concurre en el Régimen de Clases Pasivas del Estado, ya que si para los funcionarios de nueva entrada les resulta de aplicación la reforma incorporada por la Ley 27/2011, en base a su integración, con efectos del 1º de enero de 2011, en el Régimen General³⁷⁸, aunque con algunas particularidades³⁷⁹, no sucede lo mismo respecto de los funcionarios que, en 31 de diciembre de 2010 o en una fecha anterior, siguen incorporados en el mencionado Régimen Especial, puesto que, a pesar del

regulado en la Ley 28/1011, se verá beneficiado por las modificaciones introducidas respecto de la cotización de tales trabajadores.

En el *–sistema especial*³⁷⁷ se diferencia entre las épocas de actividad, en las que la obligación de cotizar corresponde al empleador y al trabajador, en línea con lo establecido en el Régimen General, y las épocas de inactividad, en la que la cotización recae en exclusividad en el trabajador. En los momentos de actividad las bases de cotización equivalen a los salarios reales y los tipos de cotización son los vigentes, en cada momento, en el Régimen General, si bien, a efectos de no incrementar las cotizaciones empresariales, se prevén reducciones en las cuotas. En los momentos de inactividad, la base de cotización equivale a la base mínima del Régimen General, sobre la que se aplica un tipo de cotización del 11,5 por 100.

Circunstancia semejante acaece en relación con la pensión de jubilación a favor de las personas que prestan servicios en el hogar familiar y que, con efectos de 1 de enero de 2012, se integran en el Régimen General, a través de un sistema especial, en los términos recogidos en la disposición adicional 39ª de la LAMM. Para la cotización de tales personas se prevé una escala de bases de cotización, en 15 tramos, en función de los salarios realmente percibidos por las personas que realicen las tareas en el hogar familiar, en unos importes que se incrementarán paulatinamente, de forma que en el ejercicio 2019 las correspondientes bases de cotización se determinen en la forma establecida en el artículo 109 LGSS, es decir, en función de los salarios realmente percibidos.

³⁷⁷ La disposición adicional 17ª LAAM, relativa a la prestación de servicios domésticos a través de empresas, prevé que las tareas domésticas prestadas por trabajadores no contratados directamente por los titulares del hogar familiar, sino al servicio de empresas, ya sean personas jurídicas, de carácter civil o mercantil, o comunidades de bienes, determinará el alta de tales trabajadores en el Régimen General de la Seguridad Social por cuenta de esas empresas, no como empleados de hogar, sin que estos supuestos puedan ser considerados como una cesión ilegal de trabajadores.

³⁷⁸ La integración opera únicamente en relación con el régimen de Clases Pasivas, por lo que respecto del personal funcionario civil, del perteneciente a Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y de las Fuerzas Armadas y de los funcionarios de la Administración de Justicia que, a partir del 1º de enero de 2011, se integren en el Régimen General de la Seguridad Social, la incorporación al mismo surte efectos en relación con las pensiones, por lo que la asistencia sanitaria, los servicios sociales y demás prestaciones económicas se seguirán recibiendo a través de los mecanismos mutualistas previstos para el conjunto de los funcionarios correspondientes.

³⁷⁹ En lo que se refiere a la pensión de jubilación anticipada, ya que, en principio, no procede la aplicación de la jubilación a los 61 años, en base a las previsiones del artículo 161.bis 2 A) LGSS, ni de la jubilación parcial, al no corresponder contratos de relevo de sustitución del funcionario que accedería a la jubilación parcial.

compromiso de abordar el tratamiento de la incidencia de la reformas en el mismo,³⁸⁰ tal compromiso no ha tenido una concreción práctica.

Consecuentemente, en la pensión de jubilación en el Régimen de Clases Pasivas seguirá aplicándose la legislación específica que mantiene una regulación, en cuanto al acceso a la pensión o la determinación de su importe, diferente a la establecida en el Régimen General³⁸¹. No obstante, es de esperar que la regulación entre ambos Regímenes vaya confluyendo hasta su total equiparación, máxime cuando el Régimen especial señalado ha quedado configurado, a partir de 1 de enero de 2011, como un Régimen a extinguir.

5.7. La sostenibilidad del sistema de pensiones de la Seguridad Social.

La LAAM, incorporando uno de los compromisos contenidos en el ASE, introduce en el sistema de la Seguridad Social un elemento común ya en algunos sistemas de pensiones (por ejemplo, Alemania o Italia) consistente en establecer

³⁸⁰ En la parte 2ª (apartado V) del ASE se contenía el compromiso bipartito entre el Gobierno y las Organizaciones Sindicales para el tratamiento de cuestiones relativas a la Función Pública, abriendo un proceso de diálogo en la Mesa de Diálogo Social de la Función Pública para abordar las cuestiones relativas al Régimen de Clases Pasivas, el desarrollo del Estatuto del Empleado Público y la evaluación de los acuerdos en su día alcanzados en el ámbito de la Función Pública.

³⁸¹ Si bien los requisitos de períodos de cotización mínimos para el acceso a la pensión de jubilación son idénticos en el Régimen General y en el Régimen de Clases Pasivas del Estado, las diferencias más acusadas entre uno y otro, respecto de esta modalidad de pensión, son las siguientes:

- a) La edad de acceso ordinario a la pensión continua siendo de 65 años, sin que se prevea un incremento gradual de la misma.
- b) El acceso a la jubilación anticipada es posible a partir de los 60 años, siempre que se acrediten 30 de cotización (de los que, necesariamente, los últimos 5 años han de estar cotizados en el Régimen Especial). Además, el hecho de acceder de forma anticipada a la pensión de jubilación no implica una reducción del importe de la misma.
- c) En la determinación de la base reguladora se tiene en cuenta todo el período de vida laboral, si bien las cuantías de las cotizaciones (que es de importe fijo por Grupo o Escala de funcionarios: el denominado “haber regulador”) se actualizan a su valor en el ejercicio en que se accede a la jubilación.
- d) Son diferentes los porcentajes que se aplican a la base reguladora, en función de los años de cotización, teniendo en cuenta que los derechos máximos de pensión se obtienen a los 35 años de cotización.
- e) Por último, tampoco resulta de aplicación la mejora de la cuantía de la pensión de jubilación, cuando se accede a la misma más allá de los 65 años, en los supuestos en que, en la fecha del cumplimiento de dicha edad, ya se reuniesen los requisitos para acceder a la protección.

estabilizadores automáticos de las variables más dinámicas de las pensiones, en función de la evolución de determinados parámetros que condicionan la evolución de ese sistema, básicamente la evolución de la esperanza de vida.

Atendiendo esta finalidad, en el ASE se recoge el *“factor de sostenibilidad”* de modo que, con la finalidad de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones a abonar y, de este modo, incrementar el grado de sostenibilidad de aquél, se prevé que, una vez implantada en su globalidad la reforma acordada (es decir, a partir de 2027), los parámetros básicos del sistema (edad de acceso a la pensión de jubilación, determinación de las bases reguladoras de las pensiones ó porcentajes aplicables para el cálculo de las pensiones) deberán ser objeto de revisión, en función de las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en la fecha en que se produzca la correspondiente revisión y la esperanza de vida en 2027, con el compromiso de que estas revisiones se lleven a cabo cada cinco años, utilizando para ello las previsiones realizadas por los organismos oficiales.

En el mismo sentido, la LAAM prevé que, en el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo y garantizar su sostenibilidad, a partir de 2027 los parámetros fundamentales del sistema habrán de ser objeto de revisión periódica en base a las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027. Dichas revisiones se efectuarán cada 5 años, utilizando a este fin las previsiones realizadas por los organismos oficiales competentes.

Las recomendaciones contenidas en el Informe de la reformulación del Pacto de Toledo (2011) en materia de jubilación, su transposición al ASE y su incorporación al ordenamiento jurídico de la Seguridad Social se sintetiza en el cuadro siguiente:

| Pacto de Toledo Informe 2011 | Acuerdo Social y Económico | Ley 27/2011 (LAAM) |
|--|--|--|
| <i>El retraso en la edad de jubilación precisa de un marco legal basado en la gradualidad y la flexibilidad. La modificación de la edad de acceso a la jubilación debe efectuarse de forma progresiva.</i> | <p>El derecho legal a la jubilación se sitúa con carácter general en un intervalo entre los 63 y los 67 años.</p> <p>La edad de acceso a la jubilación (para quienes acrediten la <i>“carrera de cotización completa”</i>, que a tales efectos se sitúa en 38,5 años) es de 65 años.</p> <p>Para los demás se sitúa en 67 años.</p> <p>El paso de la edad de 65 a los 67 años, así como de los 35 a los 38,5 años de cotización (para la acreditación de la carrera completa) se lleva a cabo en un periodo de 15 años</p> | <p>Artículo 4 de la LAAM (Artículo 161 y disposición transitoria 20ª LGSS).</p> <p>La edad de acceso a la jubilación es de 65 años, si se cuenta con 38,5 años de cotización; en caso contrario se precisa de una edad de 67 años.</p> <p>La disposición transitoria 20ª LGSS prevé un plazo desde 2013 a 2027 para la exigencia completa de los requisitos de 67 años de edad o de los 38,5 años de cotización.</p> |
| <i>Establecer los mecanismos que mitiguen los efectos de la interrupción de las carreras de cotización como consecuencia del cuidado de hijos o familiares.</i> | <p>Las personas que hayan interrumpido su vida laboral pueden adelantar antes de los 67 años el acceso a la pensión, en 9 meses por cada hijo con un máximo de 2 años, siempre que con ese periodo adicional dispongan de carreras de cotización suficiente para la jubilación plena entre los 65 y los 67 años.</p> | <p>Artículo 9 LAAM (disposición adicional 60ª LGSS).</p> <p>Se prevé que, desde el 1º de enero de 2013, a efectos de completar la carrera de cotización, en los casos de interrupción de la vida laboral por cuidado de hijo, se computen como periodo cotizado 270 días por hijo (salvo que el periodo de interrupción sea menor).</p> <p>A todos los efectos, en los casos señalados, se computa un periodo de 112 días (en el año 2013) que se incrementa paulatinamente. Para que en 2019, el periodo considerado como de cotización efectiva sea de 270 días por hijo.</p> <p>Cuando los beneficios anteriores concurren con los de excedencia (189 LGSS) no podrá reconocerse un periodo de cotización superior a 5 años por beneficiario.</p> |

| | | |
|---|---|---|
| <p><i>Establecimiento de fórmulas de jubilación anticipada, de forma voluntaria, para los trabajadores con amplias carreras de cotización.</i></p> | <p>Establecimiento de una modalidad de acceso voluntaria a la jubilación, a partir de los 63 años, cuando se acreditan 33 de cotización.</p> | <p>Artículo 5 (artículo 161.bis 2 B LGSS).</p> <p>Se permite el acceso a la jubilación voluntaria, en todos los Regímenes de la Seguridad Social, cuando se acrediten 33 años de cotización y con la exigencia de que la pensión obtenida sea superior a la pensión mínima.</p> |
| | <p>Mantenimiento de jubilación anticipada a los 61 años de edad para los supuestos de extinción de la relación laboral, en casos de crisis, siempre que los trabajadores tengan acreditados 33 años de cotización.</p> <p>Establecimiento de un único coeficiente reductor del 7,5 por 100 por año de anticipación.</p> | <p>Artículo 4 LAAM (artículo 161 bis. 2 A) LGSS).</p> <p>Se permite el acceso a la jubilación anticipada, a partir de los 61 años, siempre que el trabajador acredite 33 años de cotización, esté los 6 meses previos a la jubilación como demandante de empleo, y la extinción de la relación laboral no sea imputable a su voluntad, siempre que sea debida a algunas de las causas establecidas en la norma.</p> <p>La pensión se reduce por aplicación de un coeficiente por cada trimestre de anticipación.</p> <p>Existen 2 coeficientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Si se acreditan menos de 38,5 años de cotización: 1,875 por 100 por cada trimestre de anticipación. - En caso contrario, el coeficiente es el 1,625 por 100. |
| <p><i>Jubilación parcial</i></p> | <p>Mantenimiento de la jubilación parcial a los 61 años, si bien la cotización del jubilado parcial será la que corresponda a un trabajo a tiempo completo.</p> | <p>Artículo 6 LAAM (artículo 166 LGSS).</p> <p>La disposición transitoria 22^a LGSS prevé que la exigencia en la cotización al 100 por 100 en el jubilado parcial se lleve a cabo en un período de 15 años.</p> |
| <p><i>Proseguir en la línea establecida en reformas anteriores en relación con la determinación del período de cálculo de la pensión de jubilación, si bien la modificación ha de efectuarse de</i></p> | <p>Elevación del período de cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación de 15 a 25 años, en un periodo progresivo de 9 años.</p> | <p>Artículo 4 LAAM (artículo 162 LGSS). La base reguladora pasa a determinarse en base a las cotizaciones de los 25 años anteriores a la jubilación.</p> |

| | | |
|--|--|--|
| <p><i>forma gradual.</i></p> <p><i>A su vez, deben arbitrarse las medidas que hagan posible que los trabajadores de mayor edad, que vean extinguida su relación laboral, no vean mermados sus derechos de pensión como consecuencia de un reparto desigual de sus cotizaciones en el tiempo.</i></p> | <p>Durante el período transitorio, los trabajadores despedidos podrán aplicar periodos de cómputo más amplios para evitar perjuicios por la reducción de sus bases de cotización en el final de la vida laboral.</p> <p>Modificación de la regulación del mecanismo de integración de lagunas de cotización.</p> <p>Las primeras 24 mensualidades con “vacío de cotización” se integran con el 100 por 100 de la base mínima; el resto con el 50 por 100 de dicha magnitud.</p> <p>Se arbitrarán fórmulas para la integración parcial de los periodos previos.</p> | <p>Conforme a la disposición transitoria 5ª LGSS, el paso desde los 15 años actuales a los 25 años exigidos se hará en un período de 9 años.</p> <p>Los trabajadores despedidos, mayores de 55 años, que han visto reducidas sus bases de cotización, podrán, en el período transitorio, elegir un período de determinación de la base reguladora más amplio que el que esté establecido en cada ejercicio.</p> <p>La integración de lagunas se efectúa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Si existen cotizaciones en los 36 meses anteriores al período de determinación de la base reguladora, las respectivas bases de cotización, actualizadas, integran las más cercanas al hecho causante de la pensión. - Las siguientes 24 mensualidades con vacío de cotización se integran con el 100 de la base mínima. - El resto de lagunas se integran por el 50 por 100 de la base mínima. <p>El Gobierno (disposición adicional 8ª LAAM) ha de evaluar el impacto de la nueva regulación sobre la integración de las lagunas de cotización adoptando, en su caso, las medidas correctoras.</p> |
| <p><i>Establecer una mayor proporcionalidad en la valoración de los diferentes años de cotización, a efectos del cálculo de la pensión de jubilación. Manteniendo que con 15 años se consigue el 50 por 100 de la base reguladora, procurar una mayor proporcionalidad y equidad en el</i></p> | <p>Modificación de la escala de porcentajes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Con 15 años: el 50 por 100. - El otro 50 por 100 se efectuará de una forma regular. - El 100 por 100 pasa a exigir 37 años de cotización. | <p>Artículo 4 de la LAAM (artículo 163.1 LGSS).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Con 15 años, se consigue el 50 de la base reguladora. - A partir del año 16º, cada mes, comprendido entre el 1 y el 248, se computa con el 0,19 por 100; a partir del mes 248, el 0,18. |

| | | |
|--|--|--|
| <p>50 por 100 restante.</p> | | <p>- Con 37 años, el 100 por 100.</p> <p>La disposición transitoria 21ª establece un periodo paulatino y progresivo en la aplicación de los coeficientes.</p> |
| <p><i>Prolongación de la vida laboral de los ciudadanos, incrementando los incentivos en la demora en el acceso a la pensión de jubilación.</i></p> | <p>Incentivos a la prolongación voluntaria de la vida laboral, aumentando los coeficientes aplicados a la base reguladora de la pensión en favor de las personas que, pudiendo acceder a la jubilación a la edad ordinaria, demoran el acceso a la misma.</p> | <p>Artículo 4 LAAM (artículo 163 LGSS). Los coeficientes en los supuestos señalados se sitúan entre el 2 y el 4%, en función de los años de cotización acreditados.</p> |
| <p><i>Se propone la modificación del régimen jurídico de la pensión, en orden a dar más valor a la carrera de cotización.</i></p> <p><i>Estudio de la situación de las personas que se jubilaron anticipadamente antes del 1.01.2002</i></p> | <p>Modificación de la escala de porcentajes a aplicar a la base reguladora, en función de los años de cotización acreditados, de forma que los derechos máximos de pensión requieren (en una aplicación gradual) 37 años de cotización.</p> | <p>Artículo 4 LAAM (artículo 163 LGSS). Para alcanzar el 100 por 100 de la base reguladora se precisan 37 años de cotización.</p> <p>El paso de los actuales 35 años (con los que en la actualidad se alcanza el citado 100 por 100) a la exigencia de 37 años se lleva a cabo en un periodo paulatino.</p> |
| <p><i>Establecimiento de fórmulas de jubilación anticipada en los supuestos de trabajos penosos, peligrosos, tóxicos en insalubres.</i></p> | <p>Desarrollo reglamentario, durante la tramitación parlamentaria de la Ley, de las previsiones contenidas en la Ley 40/2007. En la oportuna disposición reglamentaria se ha de contener un primer catálogo de profesiones en las que se analice la aplicación de coeficientes reductores en razón de la penosidad, peligrosidad y siniestralidad entre sus trabajadores de mayor edad que la media de la profesión y del sistema.</p> | <p>Disposición adicional 24ª LAAM.</p> <p>El desarrollo reglamentario de las previsiones de la Ley 40/2007 ha de llevarse a cabo antes del 2 de agosto de 2012).</p> <p>En los estudios correspondientes, además de los factores de penosidad, peligrosidad o toxicidad, habrán de tener en cuenta también los de turnicidad, nocturnidad y los sometimientos de la actividad a ritmos de producción</p> |
| <p><i>Simplificación de las modalidades de acceso a la jubilación.</i></p> | <p>Desaparición de la modalidad de la jubilación a los 64 años con contrato de</p> | <p>La disposición derogatoria de la LAAM deroga el RD 1194/1985.</p> |

| | sustitución. | |
|--|--------------|---|
| <i>Mayor permeabilidad entre la vida activa y la pasiva, incrementando los niveles de coexistencia entre salario y pensión.</i> | | <p>La disposición adicional 37^a de la LAAM ordena que el Gobierno presente un proyecto de Ley que regule la compatibilidad entre pensión y trabajo.</p> <p>La disposición adicional 31^a permite percibir pensión y el ejercicio de actividades por cuenta propia, cuyos ingresos no superen el SMI. Por esta actividad no existirá obligación de cotizar.</p> |
| <i>Combatir la discriminación por edad en el mantenimiento en la actividad, removiendo la normativa que fuerza a colectivos y personas a la jubilación de forma obligatoria.</i> | | <p>La disposición adicional 36^a LAAM modifica el contenido de la disposición adicional 10^a ET, estableciendo nuevas exigencias (mayor período de cotización acreditado por el trabajador) para que puedan incluirse en la negociación colectiva cláusulas sobre jubilación obligatoria.</p> |

La reforma del sistema de pensiones desde la óptica de UGT

Carmen López
Secretaria de Política Social CEC-UGT

Martín Hermoso, abogado y Javier Boludo, economista
Gabinete Técnico Confederal de UGT

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los rasgos más destacados y diferenciales que se vienen produciendo en nuestro país desde que fuera reinstaurada la democracia ha sido el papel esencial que ha jugado el Diálogo Social y la concertación social a la hora de tomar decisiones dentro de los ámbitos social y laboral. Pese a que ha habido algunas excepciones por todos conocidas -que en algunas ocasiones ha llegado a acarrear incluso la convocatoria de alguna huelga general-, el Diálogo Social ha sabido adaptarse a las circunstancias y a los importantes cambios que se han producido en nuestro país, tanto en el ámbito interno como en el externo, encargándose de dar soluciones a los diferentes retos sociales y económicos que sobrevienen en una sociedad moderna, plural y global como la actual.

Si un activo como el Diálogo Social se muestra necesario en un escenario de bonanza económica, en un panorama como el actual, de profunda y prolongada crisis económica nacional e internacional, resulta simplemente imprescindible. Aun así, el hecho de que las partes que intervienen en el mismo valoren su gran valía, no quita para que el camino que haya que recorrer para desembocar en un acuerdo sea fácil y sencillo. Los posicionamientos de las partes en muchas ocasiones se antojan antagónicos e irreconciliables. Una muestra reciente la podemos encontrar en la pasada reforma laboral, que con el rechazo frontal de los

sindicatos, supuso la convocatoria de huelga general del 29 de septiembre de 2010, y un punto crítico en el desarrollo del Diálogo Social en ese año.

Pero a pesar de todo, la voluntad de las partes de poner en primer término el diálogo y la negociación, no cediendo a visiones partidistas y compartiendo una visión de participación democrática e institucional, ha permitido en muchas ocasiones –igual que ocurrió a finales de 2010- la reconstrucción del Diálogo Social. Por ello, a pesar de la crisis y de la distancia que separaba las posiciones iniciales de organizaciones sindicales, empresariales y Gobierno, a finales de 2010 reanudaron las conversaciones y se recompuso el Diálogo Social, fructificando en una serie de acuerdos sobre distintas materias que, bajo el nombre de Acuerdo Social y Económico (ASE) puso las bases para una serie de reformas que, a juicio de UGT, permitirán avanzar en el progreso de nuestro país.

Quizá la parte del Acuerdo que ha tenido un mayor calado en la sociedad – y que no ha estado exento de polémica- sea la que se refiere a la reforma del sistema público de pensiones. Adelantar al respecto, que desde UGT abordamos este proceso de reforma con un objetivo principal y prioritario: garantizar y defender la pervivencia de nuestro sistema de pensiones público y de reparto, pilar básico e imprescindible de nuestro Estado de Bienestar.

El presente trabajo tratará de mostrar la valoración que desde UGT hacemos tanto del Acuerdo Social y Económico, en concreto del Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones, como su ulterior traslado legislativo a través de la *Ley 27/2011, de uno de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social*.

II. CONTEXTO SOCIAL Y ECONÓMICO EN EL QUE SE HA DESARROLLADO LA REFORMA DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES

Respecto del “Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones”³⁸², de 2 de febrero de 2011, base en la que sustenta la posterior reforma legislativa, lo primero que debemos destacar es que, al contrario de lo que muchos se empeñan en querer mostrar, no “surge a raíz de” o “como respuesta a” la actual coyuntura económica, sino que es el resultado del procedimiento establecido por el denominado Pacto de Toledo para la reforma del sistema público de pensiones. De este modo, desde el año 1995, la Comisión del Pacto de Toledo viene elaborando cada cinco años, un informe donde tras analizar y describir la evolución del sistema de pensiones español y los factores futuros que podrían afectar a dicho sistema, realiza una serie de recomendaciones al Gobierno para que éste actúe al respecto, previa negociación con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

Así, el primer informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, de 6 de abril de 1995, desembocó en el acuerdo suscrito por los interlocutores sociales de 9 de octubre de 1996 y en la posterior *Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social*.

Cinco años después, tras las recomendaciones de la citada Comisión y el Acuerdo del año 2001, se llevó a cabo un nuevo desarrollo a través de la *Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible* y en julio de 2006, después de las proposiciones realizadas por la misma Comisión del Pacto de Toledo, tuvo lugar la firma del *Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social*, que cristalizó en la *Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social*.

³⁸² Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones <http://www.la-moncloa.es/docs/Acuerdo.pdf>

Como es fácilmente observable, el proceso de reforma que ha desembocado en la *Ley 27/2011* ha cumplido con el procedimiento y el tiempo establecido para llevar a cabo la reforma de nuestro sistema de protección social: informe previo y en plazo de la Comisión del Pacto de Toledo³⁸³, sometimiento del mismo por parte del Gobierno a los interlocutores sociales y finalización con acuerdo entre gobierno y organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

El elemento diferenciador que encontramos en la reforma recientemente acontecida viene representado por el adverso contexto socio económico en el que se desarrolla, diametralmente opuesto a los existentes en las tres anteriores reformas llevadas a cabo desde el año 1996.

Y es que desde el año 2008, España padece una gravísima crisis económica que, lamentablemente, no registra signos evidentes de mejora. Más bien al contrario, las cifras que nos muestran los principales indicadores económicos con los que contamos ponen en evidencia que la recuperación, lejos aún de ser una realidad, parece a día de hoy aún muy lejana.

A diferencia de crisis anteriores, ésta se ha revelado con mayor complejidad y profundidad, con graves repercusiones a nivel mundial –afectando especialmente a los países desarrollados- caracterizándose por su elevado grado de expansión, rapidez y virulencia, en un contexto económico mundial de creciente globalización.

Dentro de nuestro país, uno de los indicadores que mejor puede resumir la gravedad, tanto en intensidad como en duración, de la crisis son los datos que nos ofrece el Instituto Nacional de Estadística (INE) relativos a la Contabilidad Nacional. Un análisis de los datos relativos a los tres últimos años (Anexo: Gráfico I) nos permite visualizar la gravedad de la situación en la que nos encontramos, con trimestres en los que las caídas de la actividad han superado, en términos interanuales, el 4%.

³⁸³ Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo.
http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/D/D_513.PDF

Si bien la actividad económica parece haber dejado atrás las importantes caídas que llegó a registrar años atrás, el letargo en el que se encuentra nuestra economía es todavía evidente. Pese a que desde el tercer trimestre del año 2010 no se registran descensos del PIB en términos interanuales, no parece que la tan ansiada recuperación económica sea un hecho, lo que equivale a decir que la recuperación en términos de empleo está aún más lejos de producirse. Además, como se ha señalado anteriormente, la gran virulencia y rapidez con la que se ha desarrollado no invita al optimismo ya que en cualquier momento parece que puede volver a producirse una nueva caída de la actividad económica.

El principal afectado por la evolución que marca la actividad económica, dado nuestro débil tejido productivo y nuestro obsoleto patrón de crecimiento, es el mercado de trabajo, que sufre ante la más mínima variación en el nivel de actividad. Este hecho provoca que ante una crisis de la profundidad e intensidad como la que atravesamos desde 2008 se hayan destruido más de 2 millones de puestos de trabajo (Anexo: Gráfico II).

En lo que respecta al sistema español de Seguridad Social, éste se ha visto, como todas las demás instituciones, afectada por el difícil contexto económico esbozado a través de los dos indicadores anteriores. No obstante, antes de avanzar más en esta cuestión es preciso aclarar que, en términos generales, la Seguridad Social ha sido la institución que menos afectada se ha visto por la actual coyuntura. Es por ello que, si bien consideramos que se han hecho necesarios ciertos ajustes en algunos parámetros clave (que se abordan más adelante en el presente trabajo) para garantizar su solvencia y viabilidad a largo plazo, no ha sido preciso ir más allá ni encarar cambios radicales en nuestro sistema de protección social.

Esto es así, porque pese a que la afiliación al sistema ha seguido, como no podía ser de otra manera, una evolución similar a que se ha recogido en la Encuesta de Población Activa (Anexo: Gráfico III), produciéndose un fuerte ajuste en cuanto el número de sus afiliados -condicionando los ingresos en un

sistema basado en la vertiente contributiva³⁸⁴-, se ha seguido registrando en los años que llevamos de crisis un saldo presupuestario positivo.

Centrándonos en los datos de afiliación, podríamos señalar que la Seguridad Social llegó a contar en los primeros meses de 2008 con más de 19,3 millones de afiliados. A partir de entonces, la caída de la actividad provocó una disminución en el número de ocupados, cayendo la afiliación, en los primeros meses de 2011, hasta 17,3 millones de afiliados, lo que supone la pérdida de alrededor de 2 millones de afiliados en tan sólo tres años. Los ingresos, por lo tanto, se han visto seriamente condicionados por la coyuntura económica y del mercado laboral.

Siguiendo una evolución similar a los ingresos, los gastos del sistema también se han visto incrementados, especialmente en el apartado relativo a las prestaciones económicas, dando respuesta a las contingencias que se han ido produciendo, especialmente significativas en el ámbito de la jubilación del nivel contributivo.

Además, cabría destacar el hecho de que el sistema todavía soporte gastos que no le corresponden, como son la financiación de más del 60% de los complementos a mínimos, cuando esta partida debiera estar financiada vía Presupuestos Generales del Estado a través de la fiscalidad general.

Pese a todo ello –estancamiento de los ingresos, incrementos de gastos y sustentación de partidas que no le corresponde financiar- el sistema ha continuado registrando un saldo positivo en forma de superávit presupuestario (Anexo: Gráfico IV). Si bien es cierto que éste se ha reducido desde los 14.553,27 millones de euros que se registraron en el año 2008, hasta los 4.579,05 millones de euros que se ha estimado con que se cerrará el ejercicio 2011 (registrándose su cifra más baja en 2010, cuando cerró con un saldo positivo de 2.879,89 millones de euros), cabría recordar que la Seguridad Social es de los pocos organismos del Estado que

³⁸⁴ El sistema español de Seguridad Social tiene carácter principalmente contributivo. Así, el 89% de los recursos con los que cuenta el sistema provienen de cotizaciones sociales de ocupados y desempleados.

no sólo no ha registrado déficit, sino que ha visto certificada su robustez manteniéndose alejado en todo momento de los números rojos.

Además, a esto habría que añadir la buena evolución que ha seguido el Fondo de Reserva de la Seguridad Social (Anexo: Gráfico V), que alcanza a finales de junio de 2011 una cifra de 65.466,08 millones de euros, lo que supone, aproximadamente, el 6,16% del Producto Interior Bruto. La crisis no ha sido impedimento para que se siguieran realizando aportaciones vía Consejo de Ministros y para que los rendimientos generados por los activos ya existentes siguieran ampliando la cuantía total del Fondo. La Seguridad Social española cuenta de este modo con un valioso activo que lejos de deteriorarse por la coyuntura económica no ha parado de revalorizarse desde que fue creado.

En definitiva, pese a la gravedad de la situación, el sistema ha mostrado su viabilidad y solvencia, lo que no quita para que sean necesarios ciertos cambios de carácter paramétrico que le permitan adaptarse a los nuevos escenarios a los que se debe de enfrentar la sociedad española en los próximos años. Además, se ha conseguido que no se realicen cambios en la estructura básica del sistema, evitando un claro retroceso en la configuración de nuestro Estado social y de derecho, tarea en ningún caso sencilla si tenemos en cuenta la fuerte presión de todo tipo de organismos y entidades económicas y financieras de ámbito nacional e internacional. Gracias a esta reforma, el sistema de Seguridad Social español se verá reforzado y podrá encarar el futuro con más fuerza y determinación.

III. ACUERDO Y POSTERIOR REFORMA DEL SISTEMA ESPAÑOL DE PENSIONES

El Acuerdo Social y Económico de febrero de 2011, que contó con la implicación de los principales interlocutores sociales (UGT, CC. OO., por un lado, y CEOE y CEPYME, por el otro) y del Gobierno, fue fruto del Diálogo

Social, y abordó materias de muy diversa índole, como la alcanzada en materia de pensiones, que será el tema sobre el que versará el presente artículo. No obstante, cabe advertir, antes de seguir adelante, que el Acuerdo no se detuvo en este punto, sino que para dar cuenta de de su calado, e incluso de la dificultad que conllevó su rúbrica, hay que tener presente que dicho acuerdo sobre pensiones se inscribe en un pacto global que incluyó otras materias de distintas áreas tales como las políticas activas del mercado de trabajo o las políticas industriales, por citar dos de las más importantes, algunas de las cuales sí que estaban destinadas a paliar y reconducir con carácter inmediato la grave crisis que vive desde hace unos años nuestro país.

Tal y como se ha referido en el apartado precedente, el Acuerdo es el resultado del procedimiento establecido por el Pacto de Toledo³⁸⁵, que se inicia tras la aprobación del informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, el día 25 de enero de 2011, por parte del Congreso de los Diputados³⁸⁶. De esta manera, el ASE se constituye como la base de la reforma que ha tenido lugar en los meses posteriores y que, a falta de desarrollar algunos puntos, tomó forma normativa a través de la Ley 27/2011.

En cualquier caso, la premisa por la que se aboga a la hora de acometer la reforma es la de fortalecer el sistema público de pensiones, en orden a asegurar su sostenibilidad financiera y viabilidad futura. Si bien es cierto que la reforma acometida ha modificado algunos parámetros, como son el del periodo de cálculo de la base reguladora o la potenciación de algunos principios como la contributividad, cabe advertir, no obstante, que los principios básicos del sistema

³⁸⁵ La recomendación 15ª del “Informe para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse”, conocida bajo la denominación de Pacto de Toledo, que fue aprobada por la Comisión de Presupuestos el día 30 de marzo de 1995, establece el procedimiento a seguir para la reformas futuras del sistema público de pensiones. Así, además de proponer que el Congreso de los Diputados cree cada cinco años una Ponencia que estudie el presente y futuro del sistema de Seguridad Social, establece que la información resultante del seguimiento y evaluación periódica el sistema se traslade a los agentes sociales.

³⁸⁶ Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo:
http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/D/D_513.PDF

no han sufrido modificación alguna y que en ningún caso se ponen en cuestión sus principios básicos como son el de su carácter público, de reparto y universal.

A. Cambios que se han producido con la nueva regulación que afectan a la jubilación ordinaria, anticipada y parcial

Las modificaciones efectuadas en la edad de jubilación ordinaria son, con toda probabilidad, las que más implicaciones tienen para el futuro desarrollo de nuestro sistema de pensiones. Y son, por encima de todo, las que más preocupan a la población. Pero los cambios de los que ha sido objeto la jubilación no se ciñen a ese único aspecto, sino que engloban una serie de modificaciones que veremos a continuación.

Antes de entrar a valorar con más detalle todos los cambios normativos que se han producido o se van a producir en próximas fechas, es necesario recoger los principales puntos que se van a tratar en el desarrollo de este capítulo. Entre los mismos encontraríamos:

- La flexibilización del derecho a la jubilación, que pasa de estar fijado en los 65 años en la normativa anterior, a establecer una horquilla que va de los 61 a los 67 años (teniendo en cuenta que incluimos dentro a la jubilación anticipada).
- Incorporación del concepto de carrera laboral completa –que se manifiesta a partir de la cotización de 38 años y medio- que pasa a ser un elemento determinante para establecer la edad de acceso a la jubilación ordinaria.
- Establecimiento de una nueva configuración de la modalidad de jubilación anticipada, diferenciándose en dos submodalidades: por un lado, encontraríamos la jubilación anticipada involuntaria, a la que se puede acceder a partir de los 61 años, y por el otro, la jubilación anticipada voluntaria, a la que se tendría acceso desde los 63 años.

- Mantenimiento del derecho a la jubilación parcial a partir de los 61 años, aunque se añade alguna limitación adicional
- Supresión de la jubilación especial a la que se podía acceder a los 64 años.
- Ampliación del periodo de cómputo tenido en cuenta a la hora de determinar la base reguladora, pasando de los 15 años a los 25.
- Ampliación de la escala para tener derecho al 100% de la pensión de jubilación, que de los 35 se establece en los 37 años.
- Establecimiento de una serie de medidas correctoras que persiguen mejorar los periodos cotizados. Estas medidas favorece especialmente a los colectivos más vulnerables como las mujeres y los jóvenes, que cuentan con carreras laborales más cortas o irregulares.
- Mejora de los incentivos para prolongar de manera voluntaria la vida laboral.
- Garantía de aplicar la regulación anterior en materia de jubilación a todos aquellos trabajadores incluidos en los supuestos tasados en la disposición final sexta de la *Ley 27/2011*.

Adentrándonos ya en los elementos del acuerdo que han sido recogidos por la reforma, cabría citar en primer lugar que se ha mantenido la redacción del artículo 160 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en el que se definen los elementos esenciales de la jubilación en su modalidad contributiva, es decir, que la jubilación mantiene su carácter de prestación económica vitalicia y única para cada beneficiario, lo que entra dentro de la lógica de los sistemas de Seguridad Social.

A partir de este punto, las disposiciones que le siguen se ven especialmente alteradas por la regulación que se deriva de la *Ley 27/2011*, especialmente en lo relativo a la ordenación de los tipos o clases de jubilación existentes, donde, si bien se mantienen las diferentes categorías de jubilación ordinaria, jubilación anticipada y jubilación parcial, cada una de las mismas han sido objeto de importantes alteraciones en lo que se refiere a su regulación.

a) Edad de acceso a la jubilación ordinaria

Centrándonos en primer término en los cambios acaecidos en la jubilación ordinaria, conviene indicar, en primer lugar, qué elementos no han sido objeto de modificación. Así, tenemos que señalar que, al igual que ocurre con la regulación que ha estado vigente hasta la fecha, se sigue exigiendo tener cubierto, tal como queda determinado en el la letra b) del apartado 1 del artículo 161 de la Ley General de Seguridad Social, el periodo mínimo de carencia, establecido en 15 años, de los cuales al menos dos deberán estar comprendidos dentro de 15 años inmediatamente anteriores al hecho causante (carencia específica). Así pues, ni el periodo de carencia genérica ni el de carencia específica o cualificada sufren ningún tipo de modificación, siendo necesario en cualquier caso acreditar un total de 15 años de cotización (lo que equivale a 5.475 días), sin incluir los días correspondientes a las pagas extraordinarias.

Si bien el periodo mínimo de cotización no sufre modificación alguna, la variable edad sí que ha sido objeto de cambio. Cabe señalar, además, que éste ha sido precisamente uno de los puntos más debatidos de la reforma y uno de los elementos que más polémica ha desatado.

Las posiciones con respecto a la edad en la que un trabajador tiene derecho a la jubilación se mantuvieron desde un principio alejadas. Ya a comienzos del año 2010, el Gobierno presentó, cuando todavía se estaban debatiendo las recomendaciones del Pacto de Toledo, una serie de propuestas bajo el título de “Documento del Gobierno sobre revisión del Pacto de Toledo”, que iban desde la necesidad de cotizar 41 años para tener derecho al cobro del 100% de la pensión hasta la eliminación de la jubilación parcial o la fuerte restricción (casi eliminación) de la jubilación anticipada, pasando por el retraso obligatorio y sin ningún tipo de excepción de la edad legal de jubilación a los 67 años. Casi de inmediato, desde UGT contra-argumentamos y refutamos el grueso de las medidas planteadas, considerando que, en lo que respecta a la edad de jubilación, no cabía sin más un retraso que podría llegar a situar a un gran número de trabajadores en una situación comprometida e indeseable, aún cuando su

contribución al sistema, por el hecho de tener que estar dos años más trabajando y cotizando a la Seguridad Social, hubiera sido significativa.

Las negociaciones fueron intensas en este punto, alcanzándose una solución absolutamente novedosa en lo que a la ordenación del requisito de la edad se refiere y que queda recogida en el Acuerdo Social y Económico de febrero de 2011.

Así, la Ley 27/2011, establece que la edad no será el único elemento que determine el derecho a la jubilación al cumplir una determinada edad, sino que también se considerará otra variable, como los años de cotización al sistema, cuya conjunción determinará la edad a la que se tendrá derecho a acceder a la jubilación ordinaria, potenciándose en mayor grado el principio de contributividad del sistema.

Es decir, que a partir de la reforma dejará de haber una única edad de jubilación ordinaria, que quedó establecida en los 65 años desde el año 1919, pasando a configurarse un intervalo de edades, a partir de las cuales se podrá hacer efectivo el derecho de acceso a la jubilación ordinaria. De este modo, el trabajador, una vez acreditada la cotización de 38 años y medio, podrá jubilarse en el intervalo que va de los 65 a los 67 años, sin perder ningún derecho de acceso a la pensión.

Con todo ello, los trabajadores con carreras de cotización completas, que, como se ha comentado anteriormente, supone la cotización durante 38 años y medio, podrán seguir jubilándose a los 65 años de edad, tal y como venía sucediendo hasta ahora. Así mismo, podrán acceder a la jubilación entre los 65 años y los 66 años y 11 meses desde el momento en el que el trabajador cumpla el requisito de la carrera de cotización completa.

Finalmente, si el trabajador cuenta con menos de 38 años y medio cotizados previos al cumplimiento de los 67 años de edad, sólo podrá acceder a la jubilación ordinaria a los 67 años de edad. Siendo así, la única edad de jubilación ordinaria que no es dependiente del requisito de carrera completa, siempre y cuando se cumplan los periodos de carencia genérica y específica.

En definitiva, se flexibiliza la edad de acceso a la jubilación, estableciéndose varias edades desde las que acceder a la misma. Esta ordenación jurídica, que es completamente novedosa, hace que la idea de que existe una referencia a una jubilación única quede totalmente desfasada dentro de la legislación que rige el sistema de Seguridad Social.

a.1.) Periodo transitorio

Uno de los aspectos que más preocupaba a UGT era el hecho de que la nueva regulación pudiera tener un impacto negativo en los trabajadores que actualmente se encuentran cerca de la edad de jubilación si esta nueva regulación del requisito de edad tenía efecto desde la entrada en vigor de la norma. Por este motivo, se decidió amortiguar el impacto que la reforma pudiera tener, estableciéndose un largo periodo transitorio en la nueva configuración del requisito de edad de acceso a la jubilación ordinaria. Cabe advertir, en este sentido, que la norma da traslado de lo previamente convenido en el Acuerdo Social y Económico³⁸⁷, que buscaba que la nueva regulación no aplicara con carácter inmediato el requisito de edad, sino que se viera amortiguado al aplicarse de forma gradual y progresiva, a lo largo de un periodo lo suficientemente largo, de 15 años, evitando con ello afectar plenamente a los trabajadores que se vayan a jubilar en los próximos años.

En definitiva, el periodo transitorio tiene comienzo una vez entre en vigor la *Ley 27/2011*, el 1 de enero de 2013, exigiéndose, a partir de entonces, un periodo de cotización de 35 años y tres meses o más para acceder a la jubilación a la edad de 65 años, mientras que si se tiene un periodo cotizado menor de 35 años y tres meses, la edad de jubilación será de 65 años y un mes. Progresivamente, para mantener el derecho a la jubilación a los 65 años se irán ampliando los periodos cotizados exigidos, a razón de tres meses por año, hasta llegar a los 38 años y seis meses o más a partir del año 2027. En todo el periodo transitorio,

³⁸⁷ El Acuerdo Social y Económico establece que “el paso de 65 a 67 años se aplicará progresivamente en el periodo comprendido entre 2013 y 2027, con un ritmo de un mes por año hasta 2018 y de dos meses por año desde 2019 a 2027”.

siempre que no se cumpla el periodo de cotización exigido para la jubilación a los 65 años, la edad de jubilación se irá incrementando sobre los 65 años a razón de un mes por año hasta 2018, y de dos meses por año desde 2019 hasta 2027, momento en que se exigirá la edad determinada en la reforma.

La tabla donde queda recogido el periodo transitorio sería la siguiente:

| AÑO | PERIODOS COTIZADOS | EDAD EXIGIDA |
|-------------|----------------------------|---------------------|
| <i>2013</i> | 35 años y 3 meses o más | 65 años |
| | Menos de 35 años y 3 meses | 65 años y 1 mes |
| <i>2014</i> | 35 años y 6 meses o más | 65 años |
| | Menos de 35 años y 6 meses | 65 años y 2 meses |
| <i>2015</i> | 35 años y 9 meses o más | 65 años |
| | Menos de 35 años y 9 meses | 65 años y 3 meses |
| <i>2016</i> | 36 años o más años | 65 años |
| | Menos de 36 años | 65 años y 4 meses |
| <i>2017</i> | 36 años y 3 meses o más | 65 años |
| | Menos de 36 años y 3 meses | 65 años y 5 meses |
| <i>2018</i> | 36 años y 6 meses o más | 65 años |
| | Menos de 36 años y 6 meses | 65 años y 6 meses |
| <i>2019</i> | 36 años y 9 meses o más | 65 años |
| | Menos de 36 años y 9 meses | 65 años y 8 meses |
| <i>2020</i> | 37 años o más años | 65 años |
| | Menos de 37 años | 65 años y 10 meses |
| <i>2021</i> | 37 años y 3 meses o más | 65 años |
| | Menos de 37 años y 3 meses | 66 años |
| <i>2022</i> | 37 años y 6 meses o más | 65 años |
| | Menos de 37 años y 6 meses | 66 años y 2 meses |
| <i>2023</i> | 37 años y 9 meses o más | 65 años |
| | Menos de 37 años y 9 meses | 66 años y 4 meses |
| <i>2024</i> | 38 años o más años | 65 años |
| | Menos de 38 años | 66 años y 6 meses |
| <i>2025</i> | 38 años y 3 meses o más | 65 años |
| | Menos de 38 años y 3 meses | 66 años y 8 meses |

| | | |
|-----------------------|----------------------------|--------------------|
| 2026 | 38 años y 3 meses o más | 65 años |
| | Menos de 38 años y 3 meses | 66 años y 10 meses |
| A partir del año 2027 | 38 años y 6 meses o más | 65 años |
| | Menos de 38 años y 6 meses | 67 años |

Fuente: Elaboración propia a partir de la *Ley 27/2011, de uno de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social*.

b) Cálculo de la pensión de jubilación

Las fórmulas utilizadas para el cálculo de la pensión de jubilación se mantienen invariables, no resultando afectadas por la reforma del sistema de pensiones. Así, para calcular el importe inicial de la pensión de jubilación es necesario, en primer lugar, determinar la base reguladora según se establece en el artículo 162 de la Ley General de Seguridad Social. Una vez obtenida, se aplica sobre la base reguladora un porcentaje que deriva de la nueva escala que se establece en el apartado 1 del artículo 163 de la mencionada ley.

No obstante, pese a que la fórmula permanece invariable, los que sí ha sido objeto de modificación han sido precisamente los dos elementos que se utilizan para el cálculo de la pensión, la base reguladora y la escala a aplicar.

b.1.) Reformas que afectan a la base reguladora

b.1.1) Periodo de cómputo para el cálculo de la pensión

En lo que respecta al primero de los elementos a partir de los que se calcula la cuantía de la pensión, la base reguladora, la *Ley 27/2011*, introduce una modificación sustancial que deriva, en primer término, de la recomendación 11^a del Pacto de Toledo que indicaba que “...las modificaciones del periodo de cálculo para la cuantificación de la pensión de jubilación que se han venido realizando en España se han mostrado adecuadas, y entiende que ha de proseguirse en la misma línea...”, y, en segundo término, del Acuerdo Social y Económico, que concreta esa recomendación al establecer que el periodo de cálculo de la base reguladora de la pensión pase de 15 a 25 años.

La motivación de esta medida es reforzar uno de los principios básicos de nuestro sistema de pensiones, el de la contributividad, buscando un mayor grado de proporcionalidad entre las cotizaciones efectuadas al sistema por el trabajador y la cuantía de la prestación que pasará a cobrar en el momento que el trabajador se jubile. Con ello, además, se pretende que el sistema se dote de una mayor equidad en el procedimiento de cálculo de la pensión de jubilación.

Pero, al margen de la contributividad -elemento necesario en el sistema, pero que también debe convivir con otro principio fundamental, el de la solidaridad-, la conveniencia de esta medida proviene de los cambios que se están produciendo en el mercado de trabajo, que hacen que los trabajadores tengan trayectorias laborales cada vez más discontinuas e imprevisibles. Así, en la vida laboral de cualquier trabajador actual, se alternan periodos de cotización con otros en los que ésta no se efectúa, llegándose a producir, además, expulsiones del mercado de trabajo a edades muy tempranas.

Desde UGT consideramos que el mantenimiento del periodo de cálculo en 15 años hubiese supuesto, para todos aquellos trabajadores que tengan que soportar este tipo de trayectorias laborales, una dura penalización en la cuantía de su pensión, que de este modo no guardaría relación con las cotizaciones que se hubiesen realizado con anterioridad a ese periodo. Además, hay que tener en cuenta que no se trata de un colectivo minoritario ya que cerca del 22,1% de los nuevos jubilados provienen de una situación de desempleo (contributivo y asistencial)³⁸⁸, por no hablar de que cada vez son más comunes la alternancia entre periodos cotizados y otros en los que no se registra ninguna contribución al sistema.

Centrándonos en la nueva forma de cálculo de la base reguladora, la *Ley 27/2011* modifica el apartado 1 del artículo 162 de la Ley General de Seguridad Social al establecer la siguiente fórmula para calcular la base reguladora:

³⁸⁸ Porcentaje de expedientes de jubilación aprobados a 1 de agosto de 2010, derivados de una situación de desempleo. Desempleo contributivo (11,8%) y subsidio de desempleo (10,4 %). Datos proporcionados por el INSS.

“162.1. La base reguladora de la pensión de jubilación, en su modalidad contributiva, será el cociente que resulte de dividir por 350 (14 mensualidades por 25 años), las bases de cotización del beneficiario durante los 300 meses (25 años) inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante.”

Al igual que sucedía con la edad de acceso a la jubilación, esta medida no tendrá efectividad plena en el momento de la entrada en vigor de la ley, sino que se ha establecido un periodo transitorio de forma que se aplicará de forma paulatina y progresiva, evitando impactar negativamente sobre aquellos trabajadores que se encuentran próximos a su jubilación. Para ello, la *Ley 27/2011*, transpone el acuerdo alcanzado en este punto por el ASE, estableciendo que la elevación del periodo de cómputo para el cálculo de la base reguladora se realice progresivamente, a razón de un año desde 2013 a 2022, tal y como se recoge en la siguiente tabla:

| | | | |
|-------------|---------|-------------|---------|
| 2013 | 16 años | 2018 | 21 años |
| 2014 | 17 años | 2019 | 22 años |
| 2015 | 18 años | 2020 | 23 años |
| 2016 | 19 años | 2021 | 24 años |
| 2017 | 20 años | 2022 | 25 años |

Fuente: Elaboración propia a partir de la *Ley 27/2011, de uno de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social*.

b.1.2) Integración de las lagunas de cotización

Otro de los elementos que influyen en el cálculo de la base reguladora, y que es objeto de una modificación sustancial a partir de la reforma, es el de las

lagunas de cotización. Más concretamente, la reforma afecta a la forma en la que se rellenan los periodos no cotizados que se encuentran dentro del periodo de cómputo que se tiene en cuenta para el cálculo de la pensión (que como acabamos de ver pasa de 15 a 25 años).

Cabe señalar, en primer lugar, que la reforma del sistema de cálculo de la pensión de jubilación no afecta a la regla relativa a la actualización de las bases de cotización. Es decir, que las bases correspondientes a los 24 meses anteriores a aquel en que se produzca el hecho causante computarán a su valor nominal (no se actualiza), mientras que por el contrario, las bases que excedan esa fecha se actualizarán de acuerdo a la evolución del IPC.

En cambio, la cobertura de lagunas de cotización, es decir, la forma en que se computan los periodos en los que no existe obligación de cotizar³⁸⁹, que hasta ahora eran integradas con el 100% de la base mínima existente en el momento en que figuraba el vacío de cotización, pasa a sufrir una importante modificación. Así, si en el periodo que se toma para calcular la base reguladora aparecen periodos en los cuales no hubiese existido obligación de cotizar, estas lagunas se rellenan con la base mínima, pero sujetas a una serie de normas:

- ⇒ Las primeras veinticuatro mensualidades más cercanas a la jubilación, se cubrirán con las bases de cotización del beneficiario correspondientes a los 36 meses previos al periodo de cálculo que se toma para calcular la base reguladora, actualizando su cuantía³⁹⁰.

³⁸⁹ Según el último párrafo del apartado 4 del artículo 4 del *RD 1647/1997, de 31 de octubre, por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social*, se entiende que no existe obligación de cotizar, tanto en las situaciones de alta o asimiladas al alta para las que no se exija tal obligación, como en aquellas otras situaciones en que no hubiera existido la obligación de cotizar por no encontrarse el trabajador en alta o situación asimilada.

³⁹⁰ De lo estipulado en esta regla primera se desprende que, si al beneficiario solo se le encontrasen por ejemplo, 12 mensualidades de bases de cotización dentro de los 36 meses previos al periodo que ha de tomarse para el cálculo de la base reguladora, solo se le integrarán 12 mensualidades de lagunas de cotización, con las bases de cotización halladas, en su cuantía actualizada.

- ⇒ Si una vez aplicada la regla anterior, siguiesen existiendo periodos sin cubrir, las veinticuatro lagunas siguientes se integrarían con el cien por cien de la base de cotización mínima.
- ⇒ Si siguen existiendo lagunas de cotización, los restantes meses se rellenan con el cincuenta por ciento de la base de cotización mínima.

Como se puede comprobar, la diferencia con la anterior legislación es notable, así como su complejidad. Así mismo, cabe resaltar que a la hora de negociar este apartado se buscó un equilibrio entre las posiciones de algunos interlocutores, que pretendían la completa eliminación del relleno de las lagunas de cotización –o computar solamente los veinticuatro primeros vacíos-, con el nocivo impacto que sobre las pensiones hubiese tenido este extremo, y las posiciones de las organizaciones sindicales, como UGT, de mantener la regulación existente.

b.2.) Reformas que afectan a la escala

Otro de los puntos que han sido objeto de modificación en la última reforma de las pensiones son los relativos a la escala de porcentajes por años cotizados a aplicar a la base reguladora para calcular la cuantía definitiva de la pensión a percibir.

Hasta ahora, la escala que se aplicaba estaba determinada por los años que se habían cotizado a la Seguridad Social, variando en función de los mismos desde el 50% si se habían cotizado 15 años, hasta el 100% de la base reguladora si el periodo de cotización alcanzaba los 35 años.

La nueva regulación ha incluido una nueva escala que variará desde los 15 años que darán derecho al 50% de la base reguladora³⁹¹, hasta los 37 años

³⁹¹ En el proceso negociador se planteó bajar este porcentaje para aquellos que contaban con un periodo de cotización de 15 años, término rechazado de plano por UGT ya que considerábamos que esa opción hubiese supuesto una importante reducción en la cuantía de las pensiones de los trabajadores con carreras de cotización más cortas, en especial mujeres, para las que, a modo de ejemplo, podemos citar que el 27,7% de ellas se jubilaron con un periodo de cotización menor a los 20 años.

cotizados que darán derecho al 100% de dicha base reguladora, lo que supone, por lo tanto, una ampliación de dos años con respecto a la normativa anterior.

Otro de los aspectos que se han modificado en esta materia consiste en que la nueva escala tendrá en cuenta los meses cotizados y no los años. Además de esto, a partir de ahora la estructura de la escala será totalmente regular y proporcional, de forma que a partir del año decimosexto, por cada mes adicional de cotización, comprendido entre los meses 1 y 248, se añadirá el 0,19%, y que a partir de entonces, se añadirá el 0,18%, teniendo en cuenta, que el porcentaje aplicable a la base reguladora pueda superar el 100% de la base reguladora en el supuesto de acceso a la pensión de jubilación a una edad superior a la establecida en la letra a) del apartado 1 de artículo 161 de la LGSS.

Consideramos, en cualquier caso, que esta medida tendrá un impacto poco perceptible, al menos a corto plazo, ya que la mayoría de los trabajadores que se jubilan actualmente cuentan con periodos de cotización superiores a los 37 años³⁹², y que todos aquellos que cobran pensiones mínimas tampoco van a resultar afectados por este cambio.

Aun así, para minimizar efectos perjudiciales para los trabajadores y que los cambios sean lo más graduales posibles, se ha establecido un periodo transitorio que afecta a la escala, que no tendrá efectividad plena hasta el 1 de enero de 2027. Hasta entonces, para que la aplicación sea gradual y paulatina, se ha establecido que:

³⁹² En el año 2010 el 66% de los trabajadores que se jubilaron con 65 o más años contaban con una cotización igual o superior a los 37 años.

| | |
|-------------------------------------|---|
| <i>Durante los años 2013 a 2019</i> | Por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 163, el 0,21% y por los 83 meses siguientes, el 0,19% |
| <i>Durante los años 2020 a 2022</i> | Por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 106, el 0,21% y por los 146 meses siguientes, el 0,19% |
| <i>Durante los años 2023 a 2026</i> | Por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 49, el 0,21% y por los 209 meses siguientes, el 0,19% |
| <i>A partir del año 2027</i> | Por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 248, el 0,19% y por los 16 meses siguientes, el 0,18% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la *Ley 27/2011, de uno de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social*

b.3.) Incentivos a la prolongación voluntaria de la vida laboral

Otra importante modificación ha sido la de los incentivos a la prolongación voluntaria de la vida laboral a través de las mejoras en los porcentajes aplicables a la base reguladora una vez cumplida la edad de jubilación legal³⁹³. A partir de ahora, se han mejorado los porcentajes a aplicar a la base reguladora de forma que, siempre que al cumplir dicha edad se hubiera reunido el período mínimo de cotización de quince años, se reconocerá al interesado un porcentaje adicional que podrá ser del 2% si se acredita una cotización de entre 15 y 25 años, del 2,75% si los años cotizados se sitúan entre los 25 y 37 años y del 4% si se han cotizado más de 37 años, por cada año completo transcurrido entre la fecha en que cumplió la edad legal de jubilación y el momento en que se produce el hecho causante.

Para el sindicato la potenciación de los incentivos para prolongar la estancia del trabajador en el mercado de trabajo, es decir, para retrasar su entrada

³⁹³ Se tendrán en cuenta las nuevas normas que se han establecido referentes a la edad legal de jubilación de cada caso particular, que variará en función de los años cotizados, es decir, si ha completado la carrera laboral completa.

en la jubilación, era totalmente necesaria, ya que si se pretendía aumentar la contributividad del sistema en aspectos tales como la ampliación del periodo de cómputo para el cálculo de la base reguladora, de modo que hubiese una mayor relación entre aportaciones al sistema y prestaciones que se reciben del mismo, era imprescindible que se premiara la permanencia en el trabajo más allá de la edad legal de jubilación. La mejora de los porcentajes permitirá que aquellos trabajadores que decidan voluntariamente posponer su jubilación, se vean recompensados en mayor medida a como se venía haciendo hasta ahora.

| AÑOS COTIZADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL | EDAD | % DE MEJORA POR CADA AÑO ADICIONAL |
|---|-------------------------|---|
| <i>Menos de 25 años cotizados</i> | A partir de los 67 años | 2% |
| <i>Entre 25 y 37 años cotizados</i> | A partir de los 67 años | 2,7% |
| <i>Con 38 años y medio o más cotizados</i> | A partir de los 65 años | 4% |
| <i>Con 37 a 38 años cotizados</i> | A partir de los 67 años | |

Fuente: Elaboración propia a partir de la *Ley 27/2011, de uno de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social*

c) La jubilación anticipada

En línea con las orientaciones generales del Pacto de Toledo y fruto del Acuerdo Social y Económico, la *Ley 27/2011*, ha establecido dos modalidades de acceso a la jubilación anticipada, una, derivada del cese en la actividad laboral por causa no imputable al trabajador, y otra, derivada de la voluntad del propio trabajador.

Empezando por esta última modalidad, el trabajador podrá acceder a la jubilación anticipada de carácter voluntario, siempre que acredite una serie de requisitos en el momento del hecho causante. Estos requisitos consistirían en tener cumplidos los 63 años de edad y acreditar un periodo mínimo de cotización efectiva de 33 años (sin que se compute a tal efecto la parte proporcional por pagas extraordinarias). Para estos casos, la prestación que percibirá el trabajador

será objeto de una minoración mediante la aplicación de un coeficiente del 1,875% por cada trimestre de anticipación sobre la edad exigida. En el caso de que se acredite un periodo de cotización igual o superior a los 38 años y medio (es decir, se acredite una carrera laboral completa), el coeficiente a aplicar será del 1,625%. Para calcular el periodo exacto de anticipación, se deberá tener en cuenta que se consideran cotizados los años que resten desde la fecha en que tiene lugar el hecho causante hasta el cumplimiento de la edad en la que podría acceder a la jubilación ordinaria.

Desde el sindicato consideramos que el nuevo enfoque que se le da a la jubilación anticipada puede ser muy beneficioso para todos aquellos que decidan libre y voluntariamente jubilarse, entendiendo el paso a la jubilación como un derecho subjetivo, que desde UGT veníamos defendiendo desde hace muchos años. De esta forma, cada trabajador podrá decidir libremente, una vez cumplidos los dos requisitos establecidos y previendo la minoración a la que será sometida su pensión, el momento en el que jubilarse.

Además de este nuevo derecho, gracias a las negociaciones que fructificaron en el Acuerdo Social y Económico y pese a las fuertes presiones en contra, la *Ley 27/2011* mantiene la modalidad de jubilación anticipada a partir de los 61 años para los casos en los que la salida de la actividad laboral se haya producido por causa no imputable a la libre voluntad del trabajador, sino que deriva de situaciones de crisis.

Para estos casos, se establecen una serie de modificaciones con respecto a la normativa existente hasta la fecha. Así, se exige la acreditación de un periodo mínimo de cotización efectiva de 33 años, frente a los 30 años que se exigían anteriormente. Además, a partir de ahora se exige que el cese en el trabajo se produzca como consecuencia de una situación de crisis o cierre de la empresa, que impida objetivamente la continuidad de la relación laboral actual.

Otro de los cambios que se han determinado en esta materia son los que afectan a los coeficientes reductores que se aplicaban a la pensión. Así, hasta la presente modificación normativa a la pensión de jubilación se le aplicaba un

coeficiente que variaba entre el 6 y el 7,5% dependiendo del número de años de cotización acreditados, mientras que a partir de ahora se le aplicará un coeficiente del 1,625% (si se acreditan 38 años y medio cotizados o más) o del 1,875% (para el resto de los casos) por cada trimestre de anticipación sobre la edad ordinaria. De nuevo, hay que tener en cuenta que, a los efectos de determinar la edad legal de jubilación, se consideran como cotizados los años que resten desde la fecha en que tiene lugar el hecho causante hasta el cumplimiento de la edad en la que podría acceder a la jubilación ordinaria.

d) La jubilación parcial

La figura de la jubilación parcial estuvo seriamente amenazada desde el comienzo de las negociaciones pues las primeras intenciones del Gobierno consistían en su total supresión del ordenamiento jurídico. Por fortuna, esta situación cambió gracias a la labor sindical, llegándose a un acuerdo, recogido en el ASE y plasmado en la *Ley 27/2011*, consistente en que el trabajador que pasa a jubilación parcial cotice por el salario íntegro que venía percibiendo³⁹⁴.

Otro de los requisitos que se exige es que exista una correspondencia entre las bases de cotización de trabajador relevista y del jubilado parcial, no pudiendo ser la cotización del relevista un 65% inferior del promedio de las bases de cotización correspondientes a los seis últimos meses del periodo de base reguladora de la pensión de jubilación parcial.

Se mantiene, por lo tanto, esta figura que permitirá, por un lado, que el paso a la jubilación pueda producirse de manera progresiva, y por el otro, se facilitará el acceso al mercado laboral al trabajador relevista. Además, para evitar los impactos negativos que esta medida hubiera podido tener en el caso de implementarse totalmente desde la entrada en vigor de la ley, se ha establecido un periodo transitorio de forma que el incremento de la cotización se hará de forma gradual. Así, durante el año 2013 la base de cotización será el equivalente al 30% de la base de cotización que hubiera correspondido a jornada completa, mientras

³⁹⁴ La anterior legislación establecía una reducción en la cotización, relacionada con el salario reducido.

que por cada año transcurrido a partir del año 2014 se incrementará en un 5% hasta alcanzar el 100% de la base de cotización que le hubiera correspondido a jornada completa.

e) Coeficientes reductores de la edad de jubilación

La realización de trabajos penosos, tóxicos o peligrosos lleva consigo un incremento considerable tanto de los accidentes de trabajo como de las enfermedades profesionales. Éste es un hecho incuestionable que hizo que UGT tuviera como uno de sus objetivos principales avanzar en esta materia, por otra parte ya recogida en el Acuerdo social de 2006. En dicho acuerdo, plasmado en la Ley 40/2007, se daba prioridad a los mecanismos de cambio de las condiciones o puesto de trabajo, estableciéndose que sólo en el caso de que estos no pudieran llevarse a cabo, se acudía a las fórmulas de acceso de la jubilación anticipada, para lo que se instaba a aprobar un procedimiento general de determinación de coeficientes reductores de la edad de jubilación que habría que determinar en los supuestos de trabajadores que desempeñaran su labor en trabajos penosos, peligrosos o tóxicos.

Pues bien, el ASE permitió dar un nuevo impulso a esta materia, que parecía estancada, estableciéndose un plazo para acordar el procedimiento general de determinación de coeficientes reductores de la edad de jubilación, que contendrá un primer catálogo de profesiones que darán inicio al procedimiento que se establezca.

A día de hoy, Gobierno e interlocutores sociales seguimos negociando. El plazo que establece la *Ley 27/2011*, finaliza el próximo 2 de agosto de 2012, fecha en la que las negociaciones deberán haber dado sus frutos.

B. Otras cambios que afectan al sistema de Seguridad Social español

Además de los cambios comentados, la reforma del sistema de Seguridad Social abarca otros muchos campos, algunos de los cuales son de gran calado, como los que afectan a los beneficios por cuidado de hijos o los que se refieren a los jóvenes o la definitiva integración de los empleados de hogar en el Régimen General de la Seguridad Social. En cualquier caso, suponen un avance significativo en la protección que el sistema concede a colectivos históricamente desprotegidos como son el de los jóvenes y los de las mujeres. La *Ley 27/2011*, también incluye algunas reivindicaciones históricas que desde el sindicato veníamos planteando desde hace muchos años como son las que afectan a la necesidad de estudiar fuentes de financiación complementarias.

a) Beneficio por cuidado de hijos

Algunas de las modificaciones que la *Ley 27/2011* ha introducido a la hora de calcular la cuantía de la pensión de jubilación puede llegar a afectar negativamente a algunos colectivos más vulnerables, como es el caso de las mujeres que se ven obligadas a interrumpir su vida laboral para dedicar un periodo de tiempo al cuidado de sus hijos. Lo que parece obvio es que estas situaciones no deberían llegar a producirse, al menos cuando vienen provocadas por la falta de una red pública de atención a los menores (es preocupante la falta de escuelas infantiles públicas en nuestro país, muy alejada de las ratios que ofrecen países de nuestro entorno con los que nos comparamos a menudo).

Por todo ello, se ha buscado que el reforzamiento del principio de contributividad, del que se ha venido hablando en repetidas ocasiones en el presente trabajo, no afecte doblemente a las mujeres. Con este objetivo, se logró incluir en la reforma del sistema de pensiones un beneficio por cuidado de hijos o menores acogidos o adoptados, que permitiese sumar un periodo determinado a las carreras de cotización de los padres o madres trabajadores, en base al cumplimiento de unos requisitos o exigencias.

De esta manera, a partir de ahora, las madres y padres que hayan interrumpido su cotización, como consecuencia de la extinción de la relación laboral o de la finalización del cobro de prestaciones de desempleo, que se hayan producido nueve meses antes del nacimiento o tres meses antes de la adopción permanente, y hasta el sexto año posterior a dicha situación, podrán añadir a sus carreras de cotización como periodo cotizado a todos los efectos, un periodo que será de 112 días por cada hijo, incrementándose, además, anualmente a partir de 2013 hasta 2018 hasta alcanzar el máximo que se ha establecido en 270 días por año en 2019. La única limitación es que, en ningún caso, este periodo de cómputo puede ser superior a la interrupción real de la cotización.

Además, en línea con la naturaleza de esta medida, la *Ley 27/2011* recoge que se computarán como periodos de cotización efectiva a efectos de jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia, y maternidad y paternidad, los tres³⁹⁵ años de periodo de excedencia que los trabajadores disfruten en razón de cuidado de hijos, recogidos en el artículo 46.3 del Estatuto de los Trabajadores.

Medidas, en cualquier caso, que suponen un avance considerable para algunos colectivos que se encontraban en una situación de clara desventaja.

b) Cotización de los jóvenes

La entrada al mercado de trabajo se produce cada vez con mayor frecuencia a través de programas formativos o de investigación, sin que en la mayoría de las veces exista obligación de cotizar a la Seguridad Social. Este hecho, unido a la potenciación del principio de contributividad, que se traduce en una mayor importancia de los años que se ha cotizados al sistema, tanto en lo que se refiere a la edad en al que acceder a la jubilación como en el cálculo de la cuantía a través de la escala, provoca que se tengan que implementar medidas que reconozcan los años en los que los jóvenes se encuentran en esta situación.

³⁹⁵ La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres amplió de uno a dos años *el período de excedencia* por cuidado de hijos o menores acogidos que se considera cotizado a efectos de las prestaciones de la Seguridad Social

El Acuerdo Social y Económico ha supuesto un avance en esta materia en la medida en que recoge que los programas formativos, ya sean de formación profesional o universitarios, gozarán de la misma protección que los contratos formativos, exigiéndose la obligación de cotizar al sistema a las empresas que los financien.

De esta manera, fruto de lo que establece la *Ley 27/2011* quedarán incluidas en el Régimen General de la Seguridad Social aquellas personas que participen en programas de formación, tanto los vinculados a estudios universitarios como los de formación profesional, siempre que no tengan carácter exclusivamente lectivo sino que incluyan la realización de prácticas formativas en empresas, instituciones o entidades, que conlleven contraprestación económica para los afectos, que se encuentren financiados por entidades u organismos públicos o privados, y siempre que la realización de dichos programas no dé lugar a una relación laboral.

Además, estas personas deberán ser dadas de alta en el Régimen General de la Seguridad Social por las entidades que financien dichos programas de formación, dándose lugar a una serie de importantes y positivas consecuencias, que antes no se producían. La más importante es que, a partir de ahora, nuestro sistema de protección social protegerá a un colectivo (compuesto fundamentalmente por jóvenes) que se encontraban especialmente desprotegido cuando realizaban prácticas formativas en empresas. Por lo tanto, este colectivo tendrá la misma protección que el resto de trabajadores del Régimen General, con la única excepción de la protección por desempleo - incluyendo la protección por accidente de trabajo y enfermedad profesional y toda una serie de prestaciones, como por ejemplo: incapacidad temporal, incapacidad permanente, jubilación o viudedad y orfandad.

Un aspecto importante que conviene destacar (derivado del Acuerdo Social y Económico) es que las personas que antes de la entrada en vigor de la misma hubiesen participado en los programas de formación antes recogidos, podrán añadir a sus carreras de cotización hasta un máximo de dos años de

aquellos períodos de formación que hubiesen realizado en el pasado. Para ello, lo único que deberán hacer es suscribir por una única vez un convenio especial.

Con todo ello se pretende, por un lado, mejorar las condiciones de acceso a la jubilación de los jóvenes que al inicio de su carrera profesional son contratados mediante este tipo de programas, y por el otro, ampliar la acción protectora a un colectivo desprotegido hasta ahora.

c) Financiación complementaria

Uno de los factores que más influyen en la configuración de todo sistema de Seguridad Social es el de su financiación. Así, la forma en que se financie el sistema, sea cual sea la fuente de donde provengan sus ingresos y el volumen de los mismos determinarán tanto el campo de aplicación, como la acción protectora y la intensidad de las prestaciones que preste, es decir, a cuántos ciudadanos cubrirá el sistema, cuántas contingencias cubrirá y en qué grado.

Parece lógico pensar que si con la *Ley 27/2011* se han modificado aspectos que afectan al sistema por el lado de la contención del gasto, también se introduzcan elementos relativos a los ingresos. Desde UGT venimos defendiendo desde hace muchos años que si se quiere garantizar la financiación del sistema, su permanencia a largo plazo, unido a un buen catálogo de prestaciones que cubran un amplio catálogo de contingencias, es ineludible la búsqueda de vías complementarias de financiación. Fórmulas que, en cualquier caso, deben ser complementarias y no sustitutivas de las actualmente existentes.

Así mismo, es necesario que, tal y como recogen las recomendaciones del Pacto de Toledo, se efectúe de una vez la separación y clarificación de las fuentes de financiación del sistema de Seguridad Social, es decir, que las prestaciones que se encuentren dentro del nivel contributivo sean financiadas con cargo a las cotizaciones sociales y que las que se sitúen dentro del nivel no contributivo sean financiadas con cargo los Presupuestos Generales del Estado. Aún hoy, un porcentaje elevado de los complementos a mínimos, que deberían ser financiados a través de la imposición general, son soportados con cargo al Presupuesto de la

Seguridad Social, y parece ya inevitable el incumplimiento del compromiso de que en el año 2014 la separación de fuentes en esta materia sea una realidad.

Tanto el ASE como la *Ley 27/2011* abordaban estos dos temas, por lo que, por un lado, los Ministerios de Trabajo e Inmigración, Economía y Hacienda y los agentes económicos y sociales examinaremos la conveniencia de establecer posibles escenarios de financiación complementaria en el medio y largo plazo y, por el otro, se mandata al Gobierno a buscar fórmulas que hagan compatibles los objetivos de consolidación y estabilidad presupuestaria con los de la plena financiación de las prestaciones no contributivas y universales a cargo de los presupuestos de las Administraciones Públicas, con especial hincapié de los complementos a mínimos.

d) Integración del Régimen Especial de Empleados de Hogar en el Régimen General de la Seguridad Social

Pese a que el colectivo de trabajadores que actualmente desempeñan actividades domésticas en nuestro país asciende a más de setecientas mil personas³⁹⁶, el número de afiliadas al Régimen Especial de Empleados de Hogar no alcanzaba las trescientas mil³⁹⁷. Dos factores inciden en que esta situación tenga lugar. Por lado, nos encontramos en una actividad en la que existe mucha economía sumergida y, por el otro, no existe obligación legal de cotizar a la Seguridad Social, –ni por tanto tiene derecho a ningún tipo de prestación–, hasta que se alcanzan una serie de horas de trabajo al año. También es un hecho el que, aunque los trabajadores se encuentren afiliados a la Seguridad Social, el número y nivel de sus prestaciones es muy bajo. Como muestra podríamos citar dos ejemplos: uno, que las cuantías de las pensiones de jubilación son prácticamente la mitad de las que percibe un trabajador afiliado al Régimen General, como consecuencia de que cotizan por una base única, la base mínima; y dos, que el

³⁹⁶ La última Encuesta de Población Activa (EPA), relativa al segundo trimestre de 2011, situaba el número de ocupados en actividades de los hogares en 729,6 miles de trabajadores.

³⁹⁷ Los datos de afiliación a la Seguridad Social sitúan el número de afiliados al Régimen Especial de Empleados de Hogar en el mes de septiembre en 296.729 trabajadores ocupados.

nacimiento de los efectos económicos de la incapacidad temporal no se producen hasta el 29º día a partir de la fecha en que se inició la enfermedad o se produjo el accidente.

Existe, por lo tanto, una fuerte discriminación hacia este colectivo en materia de protección social. Por ello, para UGT era un tema especialmente delicado y urgente que debía solucionarse sin más dilación. Era preciso dotar a este colectivo de una protección social, prestaciones y derechos sociales equivalentes y homogéneos al del resto de sectores productivos de nuestro país. Por esta razón, fue uno de los temas principales en el Acuerdo de medidas en materia de Seguridad Social de julio de 2006, que se volvió a recoger en el Acuerdo Social y Económico de febrero de 2011, logrando alcanzar un acuerdo para la integración del Régimen Especial en el Régimen General en junio de 2011 y se incorporó por medio de una disposición adicional en la *Ley 27/2011*.

En definitiva, se pretende que con esta integración en el Régimen General un mayor número de trabajadores –y especialmente trabajadoras, ya que un porcentaje elevado de afiliados a este Régimen son mujeres- queden bajo el paraguas del sistema de protección social. Así, tendrán derecho a las mismas prestaciones en los términos y condiciones establecidos en el Régimen General de la Seguridad Social, suponiendo en el caso de las pensiones de jubilación un aumento significativo de la cuantía media de esta prestación, a cambio de unas mayores cotizaciones, que, por otro lado, redundarán positivamente en los ingresos generales del sistema.

IV. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

La especial importancia que ostenta nuestro sistema público de pensiones en la configuración del Estado del Bienestar, tanto desde una perspectiva cuantitativa como cualitativa, ha dado origen a un sentimiento de preocupación permanente en el conjunto de la sociedad sobre su viabilidad, sostenibilidad y supervivencia futura. Una inquietud que se ve acrecentada, cuando desde

determinados estamentos y organismos, públicos y privados, nacionales e internacionales, se publicita ~~“~~ a bombo y platillo” -de forma catastrofista e interesada- la quiebra de nuestro sistema de pensiones en el medio plazo.

Desde la Unión General de Trabajadores nunca hemos sido ajenos a esta preocupación y prueba de ello es que, desde hace algún tiempo, a través del Dialogo Social con Gobierno y la patronal, las organizaciones sindicales más representativas venimos dando respuesta a los diferentes retos y desafíos a los que debía enfrentarse el sistema.

En este sentido, la reciente reforma fruto del Acuerdo Social y Económico suscrito por las organizaciones sindicales más representativas (CC. OO. y UGT), las organizaciones empresariales más representativas (CEOE y CEPYME) y el Gobierno, en la fecha de 2 de febrero de 2011, no difiere sustancialmente de las anteriores, en cuanto al procedimiento seguido para su consecución, mediante el desarrollo de las recomendaciones del Pacto de Toledo.

Tampoco, y éste es un hecho que debe quedar patente, ha variado nuestra posición a la hora de emprender cualquier reforma o modificación en el sistema de protección social, manteniendo el objetivo principal de garantizar la sostenibilidad futura de nuestras pensiones, sin modificación alguna en la estructura básica de nuestro sistema.

De esta manera, en esta reforma que encuentra su traslado normativo en la *Ley 27/2011*, y a diferencia de aquéllos exclusivamente interesados en un cambio radical de modelo hacia su capitalización, desde UGT hemos conseguido hacer prevalecer la conveniencia de propiciar una adecuación y adaptación de nuestro sistema a través de reformas paramétricas, salvaguardando en todo caso los principios fundamentales de nuestro modelo público y de reparto de Seguridad Social. Por ello, con fundamento en un análisis y examen equilibrado de las causas y consecuencias de las dificultades a afrontar, y al igual que sucedió en reformas pasadas, hemos consensuado, junto con los demás interlocutores sociales, la adopción de una serie de medidas que acomodan y adaptan nuestro sistema de pensiones a los posibles efectos perniciosos que pudiesen devenir en el

futuro como consecuencia de factores fundamentalmente demográficos, garantizando así su pervivencia en el medio y largo plazo.

Y es que, como bien puede deducirse de lo expuesto en el capítulo I correspondiente al contexto social y económico en el que se ha desarrollado la reforma, ésta se encuentra razonablemente justificada: primero, por ser consecuencia de la evaluación sobre el sistema de pensiones que efectúa cada cinco años la Comisión del Pacto de Toledo y, segundo, en base a las proyecciones nada halagüeñas sobre el futuro del sistema de pensiones.

Con los datos que se han expuesto en el epígrafe II de este trabajo (contabilidad nacional, afiliación y gasto en el sistema de Seguridad Social), más aquellos que derivan del más que probable agudo envejecimiento de la población española en los decenios siguientes, a lo que habría que añadir el inevitable efecto sustitución³⁹⁸, sería un acto de gran irresponsabilidad obviar la conveniencia de implementar una reforma como la realizada, enfocada a la minoración de la tendencia al aumento del gasto en pensiones y a su vez hacia un incremento de los ingresos del sistema.

Se han establecido así diversas modificaciones respecto a elementos esenciales en la configuración de nuestro sistema de pensiones que, tras el oportuno y complejo proceso legislativo, se han incorporado a la *Ley 27/2011*, y sobre las que hemos dado buena cuenta en el epígrafe III del presente documento: edad de jubilación, reglas para el cálculo de la pensión de jubilación, reconfiguración de las diferentes modalidades de jubilación anticipada, beneficios por cuidado de hijos, inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los participantes en programas de formación, integración del Régimen Especial de empleados del hogar en el Régimen General de la Seguridad Social, etc.

Dichas alteraciones, por su grado y relevancia, van a garantizar el acceso a todas las prestaciones de nuestro actual sistema de protección social, haciendo

³⁹⁸Repercusión que sobre la cuantía de la pensión media tiene el hecho de que las nuevas pensiones que entran en el sistema a lo largo de un año sean mayores que la cuantías de los que causan baja en ese mismo año.

desvanecer del conjunto de la sociedad aquella preocupación sobre la viabilidad futura del sistema.

Sin embargo, la inquietud preexistente a la culminación del Acuerdo y la reforma en materia de pensiones, si bien desaparece con respecto a la cuestión de la sostenibilidad del sistema, una vez alcanzada la reforma se va a ver trasladada a las consecuencias o efectos que las modificaciones establecidas pudieran conllevar en las expectativas de los futuros pensionistas.

Es ésta una preocupación que no debe quedar sin respuesta desde el ámbito sindical. No sólo con el fin de tranquilizar a los futuros pensionistas, lógicamente alarmados por sus expectativas de pensión futura, sino también con el objeto de rebatir a aquellos autores que concluyen en una reducción exagerada en las expectativas de pensión o disienten de la inclusión de determinadas medidas.

Sin embargo, antes de expresar nuestra opinión sobre las posibles consecuencias de algunas de las modificaciones más importantes llevadas a cabo por esta reforma, debemos poner de manifiesto, en primer término, lo inapropiado e impreciso que resulta, a nuestro juicio, detenerse en la simple comparación entre las expectativas de pensión entre un escenario sin reforma frente a otro con reforma.

Fundamentalmente, por dos motivos: porque contemplar un marco sin reforma conllevaría, según los estudios y proyecciones más fiables, a tener que asumir en el medio plazo una Seguridad Social con fuerte déficit presupuestario. Escenario inadmisibles desde la coherencia y responsabilidad de nuestra organización sindical. Segundo, por la ausencia de fiabilidad que resulta de la comparación de experiencias laborales diferentes (experiencias laborales presentes con experiencias laborales futuras indeterminadas).

Edad de jubilación

Al no conllevar esta medida un retraso obligatorio de la edad de acceso a la jubilación a los 67 años para todos los trabajadores –como se pretendía en el inicio de las negociaciones- y permitir el acceso a la jubilación desde los 65 años

a los 67, de conformidad con la carrera de cotización de cada trabajador, se facilita que en torno al 50% de los trabajadores incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social se puedan jubilar con 65 años de edad y el cien por cien de la pensión³⁹⁹.

Ampliación del periodo tenido en cuenta para el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación hasta los últimos 25 años cotizados.

Algunos autores afirman que esta medida ocasionará una reducción de la pensión de alrededor del diez por ciento, lo que a nuestro juicio, es una conclusión cuando menos exagerada y falta de argumentos sólidos que la justifiquen.

En este sentido, debemos observar varias circunstancias.

En primer lugar, y como hemos apuntado anteriormente, debemos tener presente que este tipo de estimaciones surgen como consecuencia de trasladar o proyectar la experiencia laboral de una muestra de un colectivo de jubilados a los 65 años en el año 2005, a un escenario futuro con reforma⁴⁰⁰. Es decir, compararan situaciones o experiencias laborales, que a nadie se nos escapa, serán absolutamente diferentes.

Porque ni las carreras de cotización ni las bases de cotización de un colectivo de jubilados a los 65 años en el 2005, de acuerdo a un mercado de trabajo determinado, del que conocemos su comportamiento pasado, serán las mismas que las de un colectivo de jubilados con 65 en el año 2027, con un mercado de trabajo cuyo comportamiento no es posible predecir.

Es éste un factor especialmente relevante a la hora de valorar los posibles efectos que la ampliación de los años tenidos en cuenta para el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación tendrá en el futuro, ya que es razonable

³⁹⁹Estimación que surge de la aplicación de esta medida a los actuales jubilados, atendiendo a sus carreras de cotización.

⁴⁰⁰En estas estimaciones ni tan siquiera se precisa el año de corte, esto es, a partir de qué fecha se producirá esa reducción en la cuantía de la pensión. Desde UGT entendemos que debiera ser a partir del año 2027, en el que la reforma despliega toda su eficacia.

pensar que los efectos que pudieran derivar de su aplicación no serán los mismos en un mercado de trabajo con una productividad del 1,5% o en un mercado de trabajo que conlleve una reducción generalizada de los salarios a partir de los 50-55 años o en un mercado de trabajo con una mayor presencia de la mujer, por ejemplo.

De esta manera, si es más que complicado saber cuál será la proyección de las carreras de cotización y las bases de cotización de los trabajadores en el medio plazo, es sencillo deducir que cualquier estimación que se realice sobre estos factores desconocidos será imprecisa y ausente de datos sólidos que la sustenten, como así le sucede a aquellas posiciones que prevén una reducción de la cuantía de la pensión de jubilación de alrededor del diez al veinte por ciento.

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que la mayor parte de dichas valoraciones no han considerado la aplicación de la reforma en su totalidad, lo que significa que no han estimado el incremento en las carreras de cotización que se derivaría de medidas como la inclusión en el Régimen General de los participantes en programas de formación, o de los beneficios por cuidado de hijos o menores acogidos o adoptados, o de la ampliación del periodo de excedencia a 3 años por cuidado de menores, o de la futura regulación que se elabore sobre los periodos de cotización en los trabajadores a tiempo parcial, o la integración del Régimen Especial de empleados del hogar en el Régimen General de la Seguridad Social, etc.

Finalmente, si lo anterior no fuera suficiente para desvirtuar aquellas afirmaciones, hay que recordar el hecho de que en las reformas de 1985 y 1997 se aumentó el número de años tenidos en cuenta para el cómputo de la base reguladora de la pensión de jubilación, siendo los efectos sobre la cuantía de las pensiones no hacia la reducción, sino que los datos demuestran cómo el poder adquisitivo de las pensiones, en términos reales, se ha incrementado⁴⁰¹.

⁴⁰¹La reforma 1997 aumentó de ocho a quince el número de años tenidos en cuenta para el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación, lo que no ha impedido que la pensión media del sistema tuviese un crecimiento continuado.

En definitiva, aunque la preocupación por la implementación de esta medida pudiera resultar razonable, debemos concluir que en términos generales se muestra injustificada⁴⁰². Máxime si tenemos en cuenta su impacto especialmente favorable con respecto a la regulación anterior en aquellos trabajadores que han perdido el empleo en la última etapa de la vida laboral.

Con respecto a aquellos trabajadores que ven cómo su base de cotización se reduce considerablemente en los últimos años de sus carreras de cotización⁴⁰³, el efecto del incremento de 15 a 25 años del periodo considerado para el cálculo de la pensión de jubilación será muy positivo, propiciando incluso un incremento considerable en la cuantía de pensión, variando, según datos del MTIN, de un 5 a un 30 por ciento, según los casos.

Factor de sostenibilidad

La inclusión en el sistema de un factor de sostenibilidad como el que se establece en la reforma no debiera de producir tensión alguna.

El factor de sostenibilidad que se ha introducido en nuestro sistema de Seguridad Social, si bien se trata de una medida que se asemeja a las implantadas en países como Alemania, Suecia o Portugal, entre otros, no es ni mucho menos equiparable a la existente en aquellos países de nuestro entorno.

El factor de sostenibilidad que se regula en la reciente reforma es un mecanismo de evaluación y revisión quinquenal de los parámetros fundamentales del sistema, en función de las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027.

⁴⁰²Según el informe realizado por la Fundación Ideas *La reforma de las pensiones. ¿Cómo va a beneficiar a la sociedad española?*, “La reforma garantizará mejores pensiones en el futuro. Con un escenario de crecimiento macroeconómico modesto del 1,5% para las próximas décadas, la pensión media en 2050 podría situarse en 915 euros (en poder adquisitivo de 2010). Esto significa un incremento del 17% con respecto a la pensión media actual (de 800 euros).”

⁴⁰³Según los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Seguridad Social el porcentaje de personas cuya base de cotización disminuye en los últimos 15 años de su vida laboral está alrededor del 25 por ciento de los afectados.

Por lo tanto, estamos ante un mecanismo de evaluación del sistema que se añade y confunde con el establecido por el Pacto de Toledo y cuya aplicación en ningún caso conducirá a un ajuste automático en la cuantía de las pensiones.

Es decir, no es un factor de sostenibilidad como el alemán, que comporta un ajuste de las pensiones a la baja cuando el número de contribuyentes descende o el número de pensionistas aumenta. Ni es un mecanismo de equilibrio al estilo sueco, que se pone en marcha automáticamente en el momento en que la relación entre los ingresos actuales y futuros y los gastos actuales y futuros sea inferior a uno, reduciendo las prestaciones presentes y futuras.

Es un mecanismo de evaluación pero no de ajuste automático de la cuantía de las pensiones. Es decir, es un mecanismo de revisión de las variables fundamentales del sistema que se llevará a cabo cada cinco años con fundamento en la evolución demográfica de nuestro país, pero que deberá seguir el procedimiento establecido por el Pacto de Toledo para la modificación o ajuste de sus parámetros más relevantes, tal y como ocurre ahora.

En conclusión, la reciente reforma del sistema de Seguridad Social no sólo garantiza la viabilidad y sostenibilidad del sistema en el medio y largo plazo, sino que además, las modificaciones introducidas tendrán en términos generales un efecto moderado en las expectativas de pensión futura.

Como en todo proceso negociador, no ha sido fácil alcanzar esta solución o desenlace. Hemos tenido que hacer frente a posiciones muchas veces diametralmente opuestas, que hemos tratado de neutralizar, punto por punto, en todo momento, teniendo siempre presente el bienestar de los trabajadores y ciudadanos de nuestro país y en defensa de un sistema de Seguridad Social público, unitario y solidario.

Desde UGT consideramos que con esta reforma se dota al sistema de los mecanismos suficientes para hacer frente a los retos futuros que se nos presentan proporcionándole una mayor robustez y resistencia de forma que continúe siendo tan viable y solvente como lo viene siendo hasta ahora.

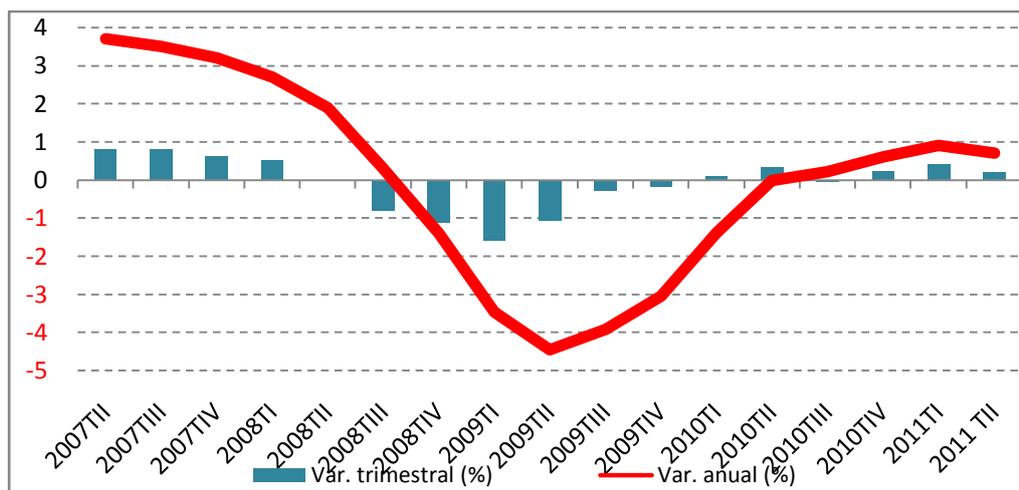
En definitiva, se han puesto las bases que van a permitir una modernización y mejora sustancial del sistema, garantizando con ello su solvencia y viabilidad, tanto en el corto, como en el largo plazo, con el fin de que nuestro sistema público de pensiones continúe siendo uno de los pilares básicos sobre el que se asienta nuestro Estado de Bienestar.

V. BIBLIOGRAFÍA

- *Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social*
- *Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible*
- *Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo 2011*
- *Acuerdo Social y Económico (ASE) de febrero de 2011*
- *Acuerdo para la integración del Régimen Especial de Empleados de Hogar en el Régimen General de la Seguridad Social*
- *Ley 27/2011, de uno de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social*
- *La reforma de las pensiones. ¿Cómo va a beneficiar a la sociedad española?. Informe febrero de 2011, Fundación Ideas.*

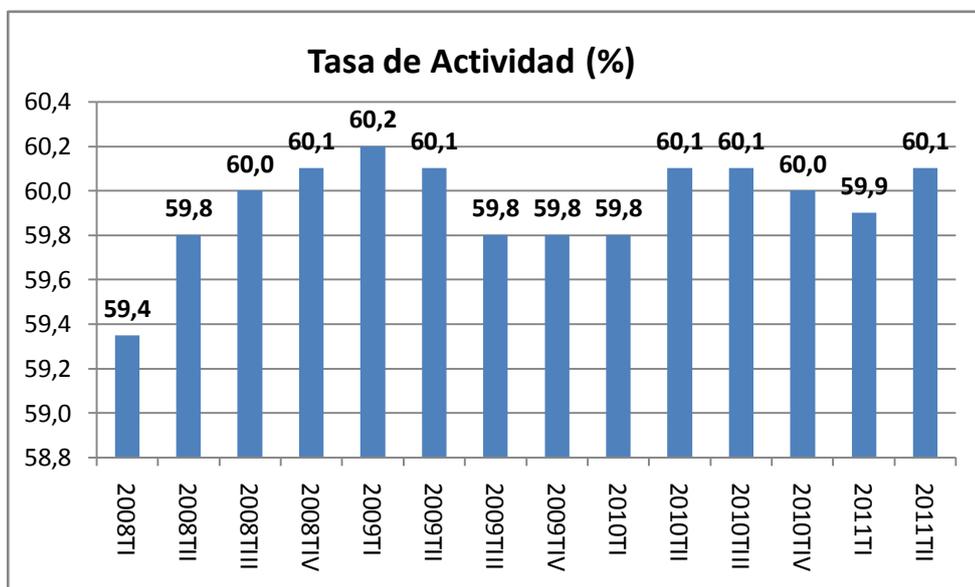
VI. ANEXO

Gráfico I. Producto Interior Bruto a precios de mercado
Tasas interanuales e intertrimestrales (% variación)



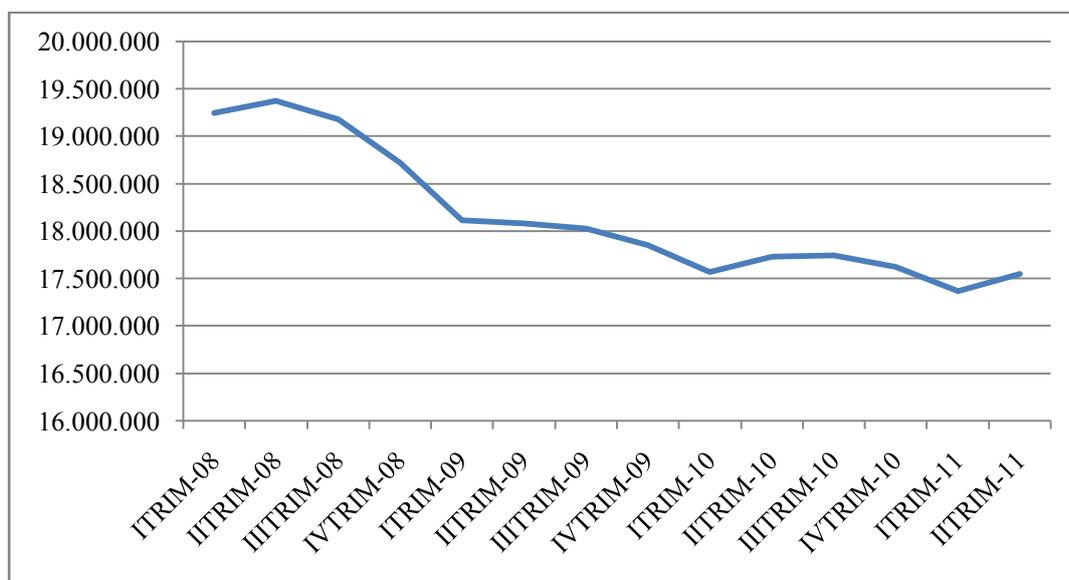
Fuente: Gabinete Técnico CEC-UGT a partir de CNTR-España, INE

Gráfico II. Tasa de actividad



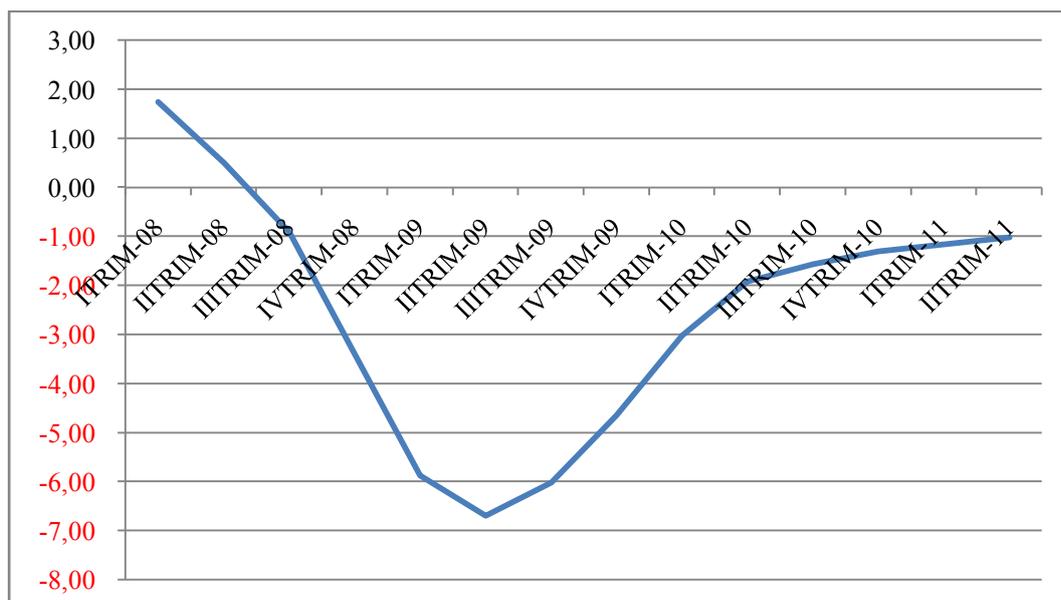
Fuente: Gabinete Técnico CEC-UGT a partir de la EPA, INE

**Gráfico III. Evolución de la afiliación al sistema de Seguridad Social
En número de afiliados (unidades)**



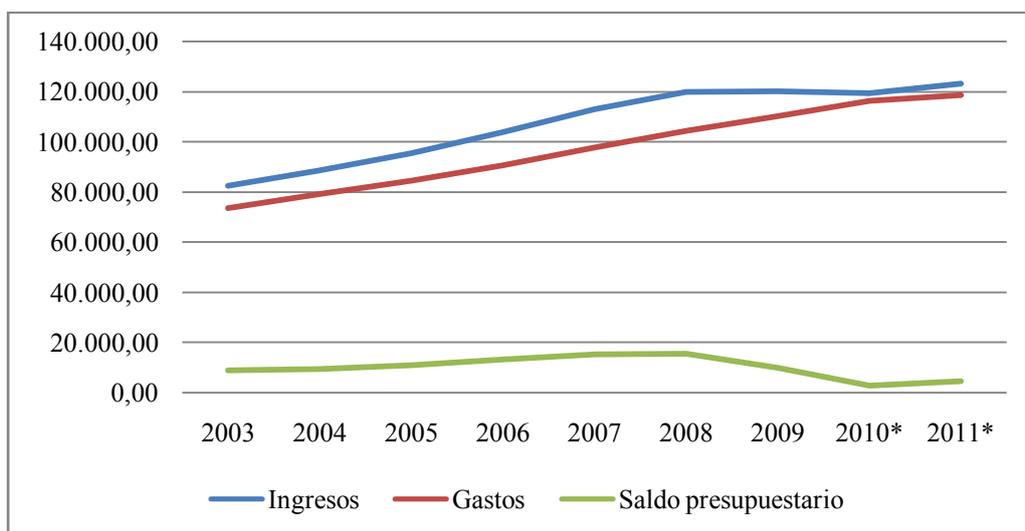
Fuente: Gabinete Técnico CEC-UGT a partir de datos de TGSS

Tasas de variación interanuales (% variación)



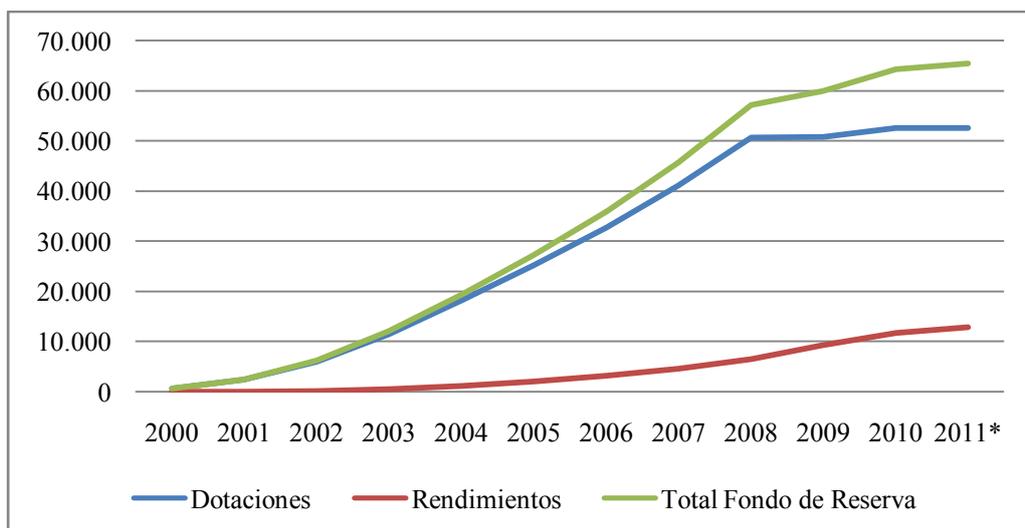
Fuente: Gabinete Técnico CEC-UGT a partir de datos de TGSS

Gráfico IV. Evolución de los ingresos, de los gastos y del saldo presupuestario del sistema de Seguridad Social



Fuente: Gabinete Técnico CEC-UGT a partir de datos del sistema de Seguridad Social

Gráfico V. Evolución del Fondo de Reserva de la Seguridad Social



Fuente: Gabinete Técnico CEC-UGT a partir de datos de TGSS

RECAPITULACIÓN FINAL

Jaime Frades y Jesús Pérez

Como se puede observar, las conclusiones que incluye cada capítulo de este trabajo, y que son propias de cada uno de sus autores, sirven de resumen de las diferentes materias que se tratan y suponen un enfoque o punto de vista específico dentro del marco integrado del objeto del presente estudio sobre las pensiones públicas de jubilación, bajo el prisma de los desafíos y las respuestas que, partiendo de la realidad actual, se le plantean al sistema de las pensiones en España, pero con una referencia a lo que se está haciendo también en la Unión Europea.

Como es natural, las opiniones (que se han puesto en común entre los autores a lo largo de la realización del estudio mediante el diálogo en diferentes sesiones) no son coincidentes en muchos aspectos y, en ocasiones, contrastan abiertamente.

No obstante, todos se pronuncian nítidamente por mantener y mejorar el sistema público de pensiones, frente a tendencias cada vez más apremiantes de cambios sistémicos, hacia modelos preponderantemente privados o de capitalización.

Todos coinciden en que sólo un sistema público y de reparto es capaz de cumplir adecuadamente y con carácter universal el precepto establecido en el artículo 50 de la Constitución Española.

El cumplimiento de dicho precepto es, por tanto, determinante y previo a cualquier reforma o adaptación que pudiera parecer conveniente introducir en el sistema e implica “voluntad política” de cumplirlo. De ahí que no sean asumibles, como argumentos para las reformas, la “fatalidad” demográfica o la insostenibilidad económica decretada desde posiciones de ortodoxia neoliberal. Ello no quiere decir que no haya que tener en cuenta las circunstancias de cada

momento para introducir las necesarias adaptaciones, siempre que éstas vayan en la dirección del cumplimiento y perfeccionamiento del precepto constitucional y del objeto último de todo sistema público de pensiones, no en su perjuicio o claro incumplimiento.

A la vez, las adaptaciones referidas deberán hacerse en permanente diálogo político y social, tal como hasta ahora se han venido haciendo en España, pero un diálogo genuino y sin adulteraciones en función de presiones externas y ajenas a nuestra propia capacidad de ordenamiento jurídico.

La cuestión de la Seguridad Social en España se recoge en los acuerdos políticos y sociales desde los años posteriores a la recuperación de la democracia, pero es a partir de 1995, con el Pacto de Toledo, cuando los acuerdos sociales entran en una nueva dinámica caracterizada por la regularidad de las reformas y en las orientaciones o recomendaciones sobre las mismas que se recogen en compromisos políticos previos.

Al ser la pensión de jubilación el elemento más dinámico del gasto de la Seguridad Social, papel que se acentuará en el futuro teniendo en cuenta las perspectivas demográficas de la sociedad española, es sobre ésta sobre la que se ha venido incidiendo de manera especial.

Las pensiones de jubilación se han constituido en uno de los ejes principales de la política social por el importante volumen de gasto que suponen y el flujo económico que genera el hecho de la vejez, tanto en prestaciones monetarias como en servicios asistenciales de cuidados. Prueba de esa importancia es la irrupción del sector privado en la provisión de pensiones y servicios de cuidados.

La base en la que se sustenta una de las características esenciales del sistema público de pensiones español, la del *reparto*, frente a los sistemas de capitalización pura, se encuentra en la Constitución Española.

La exacerbación del factor de contributividad (otra de las características que definen nuestro sistema público de pensiones) puede aproximarle a un sistema más cercano a la capitalización y, por tanto, desprovisto de buena parte de

los elementos de solidaridad que son propios de los sistemas de reparto. Con ello se corre el riesgo de que en el futuro el sistema público sea más fácilmente privatizable.

Sólo en el seno de una organización social puede resolverse el problema del sostenimiento de las personas que no participan en la producción, porque no están todavía en condiciones de hacerlo (niños y jóvenes en formación) o porque ya no están capacitados (jubilados). No existe ninguna vía individual de trasladar recursos desde el periodo productivo de la vida hacia la niñez o la vejez.

Cualquiera que sea el sistema de sostenimiento de los dependientes implica detraer una parte de la producción del momento para los inactivos existentes en ese momento. Es la noción del pacto entre generaciones.

Todo sistema público de pensiones que se precie deberá atender una doble finalidad: eludir el riesgo de las personas mayores de caer en la pobreza y sustituir de forma adecuada la renta percibida durante su vida activa.

La legitimación de un sistema público de pensiones viene determinada por el grado de seguridad jurídica que sea capaz de garantizar, frente a cambios permanentes de adaptación, es decir, si es capaz de garantizar, de forma segura y previsible, un nivel de vida digno y la suficiencia económica durante la tercera edad.

La fuerte ofensiva en contra de los sistemas públicos de pensiones, y por extensión contra todo lo público, parte de posicionamientos predominantemente ideológicos por considerarlos contrarios a la libertad individual y ser económicamente ineficientes, además de in financiables en un futuro próximo. La realidad es muy diferente. Como se ha constatado con la reciente crisis, los sistemas de reparto han respondido mucho mejor ante la crisis económica, han evitado el aumento de la pobreza y han mostrado toda su fortaleza como estabilizadores automáticos durante la misma.

Paradójicamente, la alternativa a los sistemas públicos que esgrimen sus detractores, el fomento de la provisión privada, en definitiva la mercantilización de las pensiones, es ampliamente cuestionada por la experiencia, por más que

desde las más diversas instituciones se recomiende su extensión, de forma directa o indirecta, mediante la reducción de la intensidad protectora y la calidad de las prestaciones sociales para dejar mayor espacio a la iniciativa privada.

El futuro de los sistemas de pensiones de reparto están sujetos a desafíos de distinta índole: tasas de ocupación y desempleo, calidad del empleo, cambios demográficos, las secuelas de la crisis financiera y económica... Pero no es el menor de ellos la fuerte presión para agrandar el espacio de la provisión privada de pensiones mediante el previo recorte de los sistemas públicos.

Es necesario distinguir entre la "ratio de dependencia demográfica" y la "ratio de dependencia económica". Para los sistemas fundados en una financiación de reparto, únicamente la ratio "económica" es determinante, es decir, el número de personas que están trabajando y que, por lo tanto, los financian. Pero también el aumento de la productividad y de la riqueza producida, así como la calidad del empleo y de los salarios. Lo que implica dar en esta cuestión prioridad a más y mejores empleos.

Cuanto mayor sea la tasa de actividad y menor la tasa de desempleo, menor será la tasa de dependencia económica y por lo tanto menor la minoración de ingresos que la existencia de más pensionistas ejercerá sobre los trabajadores ocupados. La dependencia en la tercera edad es sólo uno de los componentes de la dependencia económica. Cuando ésta se contempla en términos agregados se observa que en el pasado la sociedad española ha sido capaz de convivir y gestionar niveles de dependencia total sensiblemente mayores a los que se prevén en el futuro, lo que sin duda contribuye a desdramatizar la situación.

El sentido de los sistemas de pensiones es garantizar un nivel de vida digno a la población trabajadora tras su retiro del mercado de trabajo por razón de edad. Desde esta perspectiva, y si las pensiones públicas son la principal fuente de ingresos de los jubilados, no parece sensato plantear un límite al gasto en pensiones en términos de PIB, sea el 12, el 14 ó el 16%, sin tener en cuenta cuál va a ser el peso demográfico de este colectivo en el futuro. Parece obvio que si el

objetivo del sistema de pensiones es mantener las rentas de los jubilados, y si no se quiere que su participación relativa en la renta total decrezca de forma sustancial, entonces habrá que aceptar que irremediablemente tendrá que aumentar el peso de las pensiones en el PIB. Fijar un objetivo inferior de gasto significa simultáneamente adoptar como objetivo el deterioro de la renta relativa del colectivo de mayores de 66 años (al menos en lo que se refiere a la parte de ésta que corresponde a transferencias públicas).

El envejecimiento de la población que debe afrontar el sistema de pensiones en los próximos años es un efecto de la alta natalidad anterior a 1976 y tiene, en parte, carácter temporal ya que se producirá un rejuvenecimiento a partir de 2040, aproximadamente. Por otra parte, las proyecciones existentes tienen un alto componente de incertidumbre, inherente a la metodología utilizada, pero también por la dificultad que supone prever comportamientos y sobre todo anticipar los flujos migratorios. En este sentido, hay que señalar que el carácter autónomo de las proyecciones demográficas, elaboradas sin relación directa con los cambios económicos, deja de ser aceptable cuando se prevé una disminución considerable de la población en edad de trabajar. La integración del mercado de trabajo en la proyección demográfica lleva a hacer depender el propio crecimiento de la población de la evolución de la demanda de trabajo, y por tanto de la evolución del PIB, y modifica los ratios de dependencia futuras en función de la inmigración y del grado de participación de la población en el mercado de trabajo.

Ningún sistema económico deja de crear riqueza por motivos exclusivamente demográficos por falta de mano de obra disponible: inmediatamente creará los mecanismos de provisión de esa mano de obra, por la vía de la inmigración y/o de un mayor grado de participación de la población en el mercado de trabajo (de las mujeres, de los jóvenes, de los mayores, etc.).

El aumento del PIB puede alterar el contexto futuro en el que se moverán las pensiones de dos maneras distintas. Si la productividad crece a un ritmo superior a la pensión media, el propio crecimiento de la productividad repercutirá

en una caída del peso de las pensiones en el PIB, que podría compensar, total o parcialmente, el efecto del aumento de la tasa de dependencia económica de los mayores. El contraargumento de que los salarios suelen seguir los aumentos de la productividad y en la medida en que las pensiones sigan los aumentos salariales el cociente pensión media-salario permanecerá constante, es desmentido por la experiencia: desde la crisis de 1993 se da una pérdida de peso de los salarios en el PIB, o lo que es lo mismo, un crecimiento de éstos menor que la productividad. A más abundamiento, hay que señalar que las únicas pensiones que recogerían el aumento de la productividad serían, en el mejor de los casos, las nuevas pensiones, no así las existentes, que sólo se actualizan según el IPC.

Es posible, asimismo, un aumento de la productividad que haga compatible el aumento de la renta disponible con el aumento del gasto en pensiones en términos de PIB. Desde esta perspectiva, no sería el peso relativo de las pensiones en el PIB lo que importaría, sino el tamaño del PIB disponible para repartir entre los activos.

Una de las características más llamativas, si no la principal, de las reformas en materia de pensiones tanto en España como en Europa es la exclusión, como alternativa, del aumento de los ingresos al operar éstas esencialmente sobre los gastos. En España, a pesar de la recomendación de financiación mediante recursos fiscales de los complementos de mínimos a partir de 2014, como uno de los compromisos del Pacto de Toledo, todo parece indicar que dicho plazo se incumplirá una vez más. Tampoco parece que se quiera asumir la financiación con recursos públicos de las bonificaciones y reducciones en las cotizaciones sociales, a pesar de lo recurrente de esta recomendación desde el inicio del Pacto de Toledo en 1995, como tampoco la financiación de otras manifestaciones de la solidaridad general que siguen recayendo en la actualidad sobre las cotizaciones sociales.

Independientemente de las diferentes perspectivas con que se analiza el problema de la financiación, parece existir consenso entre los autores en que deberían incrementarse los recursos del sistema de pensiones, sin descartar un

incremento de las cotizaciones sociales. Se comparte, asimismo, la creación de un nuevo impuesto o contribución de solidaridad para financiar la protección social, conforme a la recomendación de 1995 del Pacto de Toledo de aplicar una *“contribución universal sobre todas las rentas”*, idea que se retoma en el Acuerdo de pensiones de febrero de 2011 y que queda recogida en la disposición adicional undécima de la Ley 27/2011. Asimismo, existe coincidencia en la idea de que es legítima la participación de los impuestos en la financiación de las pensiones, de los que hay sobrados ejemplos en otros sistemas comparados, y no solo en los limitados aspectos que contempla el Pacto de Toledo.

En el mismo orden de cosas, también se aborda la necesidad de incrementar el importe de la base máxima de cotización y, correlativamente, de la pensión máxima. La base máxima de cotización supone una ruptura del principio de contributividad (lo que demuestra la inconveniencia de convertir en absoluto dicho principio, como pretenden algunos) y de progresividad, pues las rentas más altas quedan exoneradas de cotizar por las cuantías que sobrepasan dicho tope, máxime cuando, ni siquiera, en los últimos años ha evolucionado conforme al IPC real, tal y como se acordó en 2006. Por último, y con vistas a incidir en ciertas dinámicas del mercado de trabajo, se propone, por una parte, que el despido de un trabajador a partir de una cierta edad sea declarado nulo, o que se establezcan indemnizaciones más elevadas o penalizaciones a favor de las entidades gestoras del sistema público de protección social. Por otra, y aceptado ya en nuestro sistema de cotización el principio de que la flexibilidad laboral acarrea mayores costes a la Seguridad Social, y no exclusivamente en la prestación por desempleo, ver la posibilidad de que la contribución empresarial a las contingencias comunes sea proporcional a la flexibilidad de los contratos.

Tras más de dos décadas de profundas reformas de las pensiones en Europa, al igual que en España, si bien se observa un cierto nivel de convergencia en los objetivos generales de los sistemas, también se advierte una redefinición de los mismos al fomentar la entrada del sector privado en la provisión de pensiones. A pesar de que la política de protección social y en concreto las pensiones nunca

han sido competencia comunitaria sino de los Estados miembros, con el Método Abierto de Coordinación los Estados están obligados a lograr unos objetivos comunes en materia de pensiones comúnmente aceptados. El MAC se viene a constituir en un patrón o norma para las reformas siendo su orientación primordial la reducción del impacto del gasto en pensiones sobre las finanzas públicas.

La respuesta al envejecimiento demográfico y al aumento de la esperanza de vida pasaría, de acuerdo a esa estrategia, por reducir las expectativas de las pensiones públicas. Las líneas principales de las reformas que se están acometiendo en la mayoría de los países europeos se pueden resumir en las tres siguientes. La primera, el retraso de la edad de jubilación por medio de diversos mecanismos que van desde la elevación de la edad de jubilación a la reducción de las posibilidades de jubilación anticipada, lo que, en ausencia de posibilidades reales de empleo o de protección contra el despido de los trabajadores de mayor edad, pueden suponer una reducción en las expectativas de pensión, al transformarse lo que debería ser una jubilación a la edad ordinaria en una jubilación anticipada, a menudo no voluntaria, y, por tanto, reducida. Parecería razonable que, en contra de la tendencia actual, a la vez que se implementan estas medidas, se refuercen las políticas activas dirigidas a aumentar el empleo de los trabajadores de edad, al aumento de la protección contra el despido de estos colectivos, o contra la discriminación por razones de edad en la contratación.

La segunda, el reforzamiento de la contributividad con el objeto de considerar las cotizaciones realizadas a lo largo de toda la vida laboral y así lograr una mayor proporcionalidad entre el esfuerzo de cotización y la cuantía de las pensiones, lo que supone una reducción de la tasa media de reemplazo. Esa tendencia hacia una mayor contributividad, no se ha acompañado siempre de medidas de solidaridad que compensasen las interrupciones de las carreras profesionales, por ejemplo para el cuidado de hijos u otras personas dependientes, mediante la consideración de esos u otros periodos de interrupción como cotizados, lo que beneficiaría especialmente a las mujeres que están siendo las más perjudicadas con este tendencia.

La tercera línea, y consecuencia de las dos anteriores, es el fomento, directa o indirectamente, de las pensiones privadas. El retroceso de los sistemas públicos conduce, irremisiblemente, a la ampliación de la iniciativa privada en el ámbito de las pensiones. La idea de que debe haber más opciones individuales ante la protección social supone un desplazamiento de la responsabilidad colectiva hacia la responsabilidad individual, en definitiva una merma de la solidaridad social.

Las fuertes pérdidas que han sufrido la mayoría de los fondos de pensiones en todo el mundo tras la crisis financiera y el importante cuestionamiento de la idea de que el mercado era una alternativa a los sistemas públicos de pensiones, especialmente en algunos países de América Latina (como Argentina o Bolivia) y de Europa del Este (Hungría) que nacionalizan sus sistemas privados, o la supresión en otros muchos países de la obligatoriedad de suscribir un plan privado de pensiones, está suponiendo en muchos de ellos un fortalecimiento de la participación del Estado y una reconstrucción de los mecanismos de solidaridad. De ahí también la alarma sobre lo que está ocurriendo en Europa.

Si uno de los principales argumentos para estimular la constitución de cuentas individuales ha sido que éstas estarían al resguardo de toda interferencia política, la realidad, tanto en América Latina como en algunos países de Europa del Este, es que no ha sido así. Tampoco han escapado de esas interferencias los sistemas públicos de reparto, sea cual sea su sistema de financiación o la naturaleza de sus ingresos, cuyas reformas han estado muy condicionadas por una coyuntura económica especialmente desfavorable.

El fracaso de la provisión privada también en España por su mala respuesta, en términos de funcionalidad socio-económica, a la actual crisis, merece en este estudio una reflexión crítica. En nuestro país los planes y fondos de pensiones han servido más como instrumento de optimización fiscal que como instrumento complementario de las pensiones públicas. Esa desviación de la *lógica social* de esos instrumentos requiere un replanteamiento, máxime cuando

las medidas de ajuste, de racionalización o de contención del gasto sólo han incidido en las pensiones públicas, no en las privadas.

La promoción de las pensiones complementarias pasaría, entre otras, por dar prioridad a los planes del sistema de empleo ligados a la relación laboral. Dada la distinta función socioeconómica de los planes de empleo, en los que predomina la finalidad de protección social, y los planes del sistema individual, en los que predomina una finalidad financiera de optimización fiscal, deben replantearse las deducciones fiscales a estos últimos, claramente regresivas, debiendo tener, en todo caso, un mejor tratamiento fiscal la modalidad de empleo. El menor coste fiscal para el Estado de esa medida podría destinarse a financiar las pensiones públicas.

Con el objeto de extender la previsión social complementaria, se deberían adoptar algunas medidas, entre otras, como las siguientes: 1) eliminación en los sistemas de empleo del periodo de permanencia previo en la empresa promotora a efectos de la integración del partícipe en el plan, 2) garantía y reforzamiento de la participación de los partícipes en la estructura de gestión y control; 3) potenciación del papel de la negociación colectiva en la implantación de planes sectoriales o de promoción conjunta; 4) creación de instituciones de carácter público o semipúblico para garantizar los compromisos adquiridos con los trabajadores y mejora de los mecanismos de garantía. Todo ello, sin perjuicio de que el sistema público ha de seguir siendo el elemento principal de garantía de rentas, por lo que su nivel de suficiencia no ha de verse mermado.

En conclusión, los planes y fondos de pensiones han de seguir siendo de carácter voluntario y complementario del sistema público y obligatorio, descartando cualquier régimen o pilar *de carácter mixto* en el que una parte de las aportaciones obligatorias se destine a un fondo de capitalización, también obligatorio.

Como era previsible, el análisis de algunos aspectos de la Ley 27/2011, conforme a las nuevas recomendaciones de la Comisión del Pacto de Toledo y al Acuerdo social de 2 de febrero de 2011, se ha hecho desde diferentes

sensibilidades, dando como resultado valoraciones de signo diferente y, lógicamente, con diferentes alternativas. Lo primero a resaltar es que esta reforma está en concordancia con las líneas generales y prioridades que se establecen en la Unión Europea por medio del Método Abierto de Coordinación y que, a grandes líneas, se asemeja a otras reformas europeas.

Independientemente de la valoración de los contenidos de la reforma que se hace en varias aportaciones para este estudio, parece evidente que ante una situación de grave crisis la mejor solución posible ha sido la minoración de los efectos más negativos de las propuestas iniciales del Gobierno, en especial las relativas a la elevación general de la edad legal de jubilación a los 67 años y la reducción brusca de los diversos mecanismos de anticipación de la edad, o la reducción de la cuantía inicial de las pensiones sin las necesarias medidas correctoras en términos de solidaridad. El Acuerdo viene a aminorar estas y otras medidas e introduce novedades importantes que refuerzan la solidaridad, como, a título de ejemplo, la ampliación de la cobertura social para los becarios que participan en programas de formación, la ampliación de 2 a 3 años del periodo de cotización efectiva en los supuestos de excedencia por cuidado de hijos o la ampliación paulatina de los periodos considerados cotizados para las mujeres con hijos que no estaban en alta en la Seguridad Social cuando tuvieron aquéllos.

A pesar de la amplitud de la reforma, hay quien opina, sin embargo, que será insuficiente para garantizar la sostenibilidad futura del sistema, si no se incrementan los ingresos, tanto por la vía de incrementar las cotizaciones como, sobre todo, las aportaciones públicas. El seguir postergando esta cuestión, solo puede conducir a recortes futuros. Donde sí existe amplio consenso es en que el momento elegido para una reforma del calado de la descrita no ha sido el más propicio.

Aunque es pronto para evaluar los resultados de las medidas adoptadas, algunas de las cuales se proyectan en un largo periodo transitorio, todo parece indicar que tendrán una gran repercusión sobre las expectativas de pensión,

especialmente en los trabajadores más precarios, y que las medidas que refuerzan la solidaridad quizás tampoco sean suficientes cuando las reformas desplieguen todos sus efectos, según numerosos expertos entre los que se encuentran algunos de los que han participado en este estudio.