

# 1

## **Reflexión sobre la reforma del sistema público de pensiones**

Rafael Laraña Cobo

Este documento pretende ofrecer una visión general sobre la situación actual de las pensiones en nuestro sistema contributivo, y los problemas y desafíos que se ciernen sobre él. Al mismo tiempo, recoge una serie de propuestas que pretenden contribuir a la sostenibilidad y la coherencia de la reforma del sistema público de pensiones.

No se pretende en ningún momento plantear un debate de fondo sobre el sistema de la Seguridad Social; al contrario, se parte de la base de que el sistema público y de reparto es indiscutible, pero es necesario que evolucione y dé respuesta a unas situaciones de necesidad que van cambiando con el tiempo. Así, para que nuestro sistema público goce de buena salud debe mantenerse siempre como un mecanismo de protección sostenible, creíble y eficiente; y para conseguir esta meta es importante que las prestaciones que ofrece se reformen de una manera planificada.

Dentro de la dinámica implantada por los Pactos de Toledo, es necesario hacer llegar a la agenda política la necesidad de mantener un sistema público actualizado a las demandas de la sociedad, y no anclado en principios e instituciones de los años 60 y 70 que ya no satisfacen las expectativas de los ciudadanos.

Por último, este documento no pretende aportar grandes datos ni cifras para la reflexión. Sin embargo, sí debe remarcarse la necesidad de evaluar el impacto de las medidas que se adoptan para mejorar nuestro sistema de pensiones. Se trata, sin duda, de una asignatura pendiente que no podemos aplazar.

### **1. Edad de jubilación**

La pensión de jubilación en nuestro sistema está sujeta, desde ya hace un tiempo, a una profunda contradicción, que la somete a una fuerte tensión: la necesidad de postergar la edad de jubilación, como posible medida para asegurar la sostenibilidad del sistema y, a la vez, la posibilidad de anticiparla, como instrumento idóneo para consolidar el empleo de los trabajadores más jóvenes y permitir la salida del mercado laboral de las personas que ya pueden acceder a una pensión vitalicia.

Lo cierto es que, desde la creación de nuestro sistema de la Seguridad Social, siempre ha existido alguna modalidad de jubilación anticipada y su utilización ha sido notable, como, por cierto, ocurre en todos los sistemas de nuestro entorno europeo. Las principales puertas a la jubilación anticipada en nuestro sistema son las siguientes:

**a) Jubilación con condición de mutualista**

Esta modalidad de jubilación anticipada existe desde que se creó el sistema y permite el acceso a la pensión de jubilación a partir de los 60 años de edad. Está concebida como un derecho transitorio, para mantener las expectativas de un colectivo concreto.

En esta modalidad se encuentran aquellas personas que cotizaron en el mutualismo laboral y que tuvieron la posibilidad de jubilarse a partir de los 60 años de edad. Así, aunque cuando se creó el sistema de la Seguridad Social se fijó la edad mínima de jubilación a los 65 años, se estableció una norma transitoria para evitar que las personas que tenían la posibilidad de anticipar la edad de jubilación vieran frustrada esa expectativa.

Este derecho transitorio ha tenido un peso decisivo en la evolución de nuestro sistema, por 2 razones:

1. Una parte muy importante de las personas que trabajaban antes de 1/1/1967 estaban incluidas en el mutualismo laboral (por lo que les afecta este derecho transitorio).
2. La mayoría de las personas que se han jubilado en nuestro sistema (y que se siguen jubilando aún hoy) tienen la condición de mutualistas y la ejercen.

Ésta es la principal causa de que, pese a los años transcurridos desde que se creó el sistema, todavía exista una brecha entre la edad legal de jubilación (65 años) y la edad real (63 años y 10 meses actualmente).

Pues bien, la jubilación con condición de mutualista es, y ha sido, la gran puerta de acceso a la jubilación anticipada en nuestro sistema. Sin embargo, hemos perdido de vista que tiene una próxima fecha de caducidad. Las personas que han nacido a partir de 1/1/1953 no pueden tener condición de mutualistas, puesto que no tenían la edad mínima para trabajar antes de 1/1/1967 (14 años). Por esta razón, a partir del año 2013 se va a producir un efecto ventajoso en el retraso de la edad de jubilación:

- Ya no se producirán jubilaciones a los 60 años, ya que las restantes modalidades de jubilación anticipada existentes únicamente la permiten a partir de los 61 años.
- Se reducirán la jubilaciones anticipadas en los restantes tramos de edad, puesto que ya no habrá personas que puedan ejercer este derecho transitorio a los 61, 62, 63 y 64 años de edad. Por lo tanto, en esta modalidad de jubilación anticipada no es necesario adoptar ninguna medida, aunque sí es muy importante tener en cuenta el efecto beneficioso que se va a producir en nuestro sistema a partir del año 2013.

**b) Jubilación sin condición de mutualista**

A partir del año 2002, se crea el acceso a la jubilación anticipada sin condición de mutualista. Así pues, aquella teórica ventaja que tenía nuestro sistema (la fecha de caducidad de la jubilación a los 60 años) se desprecia y se inventa esta nueva modalidad.

Sin embargo, el famoso esquema tradicional de acceso a la jubilación anticipada como un mecanismo de derecho transitorio se agota con el tiempo y lo cierto es que, en este punto, se desprecia que el sistema de Seguridad Social español partía con ventaja sobre el resto de sistemas de nuestro entorno europeo ya que, sin necesidad de adoptar medidas impopulares (como ha ido ocurriendo en Francia, Italia o Alemania), el promedio de edad de jubilación iba a subir por sí solo, puesto que cada vez habrá menos gente que pueda tener condición de mutualista y, finalmente, irán llegando generaciones (los nacidos a partir de 1/1/1953) en las que ya no existirá ninguna posibilidad de haber cotizado antes de 1/1/1967.

Así, se “desprecia” esta teórica ventaja y, a partir también del 1/1/2002, se inventa una nueva modalidad de jubilación anticipada: la de las personas que no tienen condición de mutualista.

Para el acceso a esta modalidad se requieren los siguientes requisitos:

- Tener cumplidos 61 años.
- Acreditar, como mínimo, 30 años de cotización.
- Acreditar que se ha producido la extinción involuntaria de un contrato de trabajo.
- Acreditar, como mínimo, una demanda de empleo durante los 6 meses anteriores a la fecha en la que se solicita la pensión.

Es evidente que, lo que en principio parecía una poco recomendable puerta más a la jubilación anticipada, es en realidad una respuesta necesaria a lo que indica la realidad de nuestro mercado de trabajo: las personas son expulsadas cada vez más jóvenes.

En los años 80 alarmaba la noticia de que existían ceses masivos a los 55 años. En los años 90 esto ocurría a los 52 años. Actualmente, ya conocemos noticias de ceses a los 49 años. En esta situación, el puente entre la salida del mercado de trabajo y el acceso a la pensión de jubilación para los que no tienen condición de mutualista es, a todas luces, demasiado largo.

Por todo ello se inventa esta modalidad, que no afecta a cualquiera, sino a las personas con una edad laboral ya crítica (61 años) expulsadas del mercado de trabajo contra su voluntad (extinción involuntaria de su contrato), con una carrera de cotización importante (30 años) y que buscan activamente una colocación sin conseguirla (6 meses, como mínimo, como demandantes de empleo).

Las propuestas en este punto se centran en:

1. El control más estricto, por parte de la autoridad laboral, de las extinciones de los contratos de trabajo por expediente de regulación de empleo.
2. Es indispensable diferenciar si la empresa se encuentra o no en situación de crisis, ya sea un despido individual o colectivo; y en caso de no existir una situación grave para la continuidad de la empresa, el despido por causas económicas debe ir acompañado de

medidas que no perjudiquen al sistema ni a las expectativas del trabajador. En este punto es importante destacar la brecha abierta por la disposición adicional 31 de la LGSS, por la que se obliga a empresas y trabajadores a suscribir un convenio especial en estos casos. Esta norma debe ser retomada y mejorada para hacer este convenio especial más útil y exigible en caso de que la empresa no cumpla con su obligación de suscribirlo.

3. Una posible medida de utilidad sería la adaptación de los fondos de pensiones a la situación previa a la jubilación.

El acceso a la jubilación anticipada a partir de los 61 años se amplió, a partir del 14/7/2002, con una filosofía bastante menos sólida, para las personas que cesaran voluntariamente, con 30 o más años de cotización, y, en virtud de pacto colectivo hubieran cobrado, en los 24 meses inmediatamente anteriores a su jubilación, una indemnización superior a los límites legalmente establecidos.

En este punto no ha sido un acierto el mecanismo abierto en la Ley 40/2007 para que se pueda utilizar esta modalidad, no ya a través del control de los agentes sociales, mediante un pacto colectivo, sino con un contrato individual de prejubilación.

Las propuestas en este punto se centran en:

1. Es necesario que se regule claramente la suscripción del convenio especial a cargo de la empresa hasta la fecha de acceso a la jubilación. Además, al no ir amparada esta medida por una situación de crisis, sería deseable que se aumentara progresivamente la edad de acceso a la pensión de jubilación en estos casos.

2. Los colectivos que “consumen” preferentemente esta modalidad de jubilación, son trabajadores de grandes empresas con poder financiero destacable (banca y Telefónica fundamentalmente). Sería conveniente incrementar la edad de acceso a la jubilación en esta modalidad (actualmente los 61 años) a los 62 ó 63.

Para acabar con este bloque, entiendo que es fundamental que se regule de forma decidida la prejubilación. Es indispensable regularla, ya que afecta directamente a los derechos de los trabajadores, sin que exista ninguna garantía de derecho público y, además, afecta a la financiación de la Seguridad Social, sin que exista ningún mecanismo para que el derecho público pueda intervenir en los acuerdos impuestos por las empresas.

#### Planes de pensiones adaptados

En nuestra cultura de previsión actual, el plan de pensiones es un instrumento que nos sirve para que, una vez alcanzada nuestra pensión de jubilación, la complementemos con un fondo que

hemos constituido con una entidad privada. El problema reside en que de todos es conocida la tortuosa, cuando no agresiva, relación que existe entre esta forma de previsión social y el sistema público de pensiones.

Lo cierto es que nuestra población confía mucho más en el sistema público, lo que provoca que los planes de pensiones no acaben de arrancar y siempre se reclamen más medidas para incrementar las aportaciones (desde mayores incentivos fiscales a la pura obligatoriedad en la suscripción de estos planes). En esta situación, los planes de pensiones deberían adaptarse a las necesidades de la persona que los suscribe.

Lo habitual es que si un trabajador de edad avanzada, con una expectativa de tener una pensión de jubilación elevada, ve extinguida su relación laboral entre los 52 y los 55 años, su primera preocupación (aparte de la pérdida de salario y la búsqueda de nuevo empleo) será la reducción drástica que se producirá en su pensión pública. Lo lógico sería que pudiera rescatar parte de su plan de pensiones para afrontar la difícil situación a la que se enfrentará cuando se extingan sus prestaciones por desempleo si no encuentra trabajo. ¿Tiene sentido tener entonces un capital de previsión inmovilizado para cuando cumpla los 65 años? Parte de ese capital debería poder utilizarse para obtener una renta entre los 60 y los 65 años y asegurar una cotización que cumpla con las expectativas a una pensión de jubilación que existían antes de la extinción de la relación laboral. Esta parte rescatada debería incluso ser compatible con trabajos por cuenta ajena de salario y cotización inferiores a los de la relación laboral anterior y cubrir la diferencia entre ambas.

Con esta adaptación de los planes de pensiones se conseguiría postergar la edad de jubilación de estas personas, mantener la cotización en el sistema de la Seguridad Social hasta los 65 años (o la edad elegida por el interesado), se aumentaría la cobertura pública de la pensión de jubilación utilizando, en un plazo máximo de 5 años, los fondos de la previsión privada.

La cultura de estos planes de pensiones debería extenderse entre los trabajadores más jóvenes. Se trataría de un mecanismo de previsión por el que, en lugar de ingresar cantidades a un fondo que se concretará en un momento indefinido y con unas prestaciones difíciles de imaginar, proporcionaría una cobertura concreta entre los 60 y los 65 años si en ese momento surge una situación de pérdida de empleo o de reducción de rentas salariales.

### **c) Jubilación especial a los 64 años**

Esta modalidad de jubilación se creó en el año 1985 como una medida de fomento del empleo. Es una medida que da lugar en el supuesto que un trabajador con 64 años se jubile, y por tanto deje una vacante un año antes de lo previsto. Si dicho supuesto diera lugar, la empresa se compromete a contratar una persona desempleada para sustituirle, con una duración mínima de un año.

De esta forma, ambas partes ganan: la empresa puede jubilar (sin indemnizar) a un trabajador con antigüedad y coste salarial y de seguridad social alto, a cambio de contratar a una persona con un salario y un coste muy inferior, y la ventaja para el jubilado radica en que accede a la pensión como si tuviera 65 años.

Si bien valoramos positivamente esta propuesta, desde el año 1985 han cambiado mucho las cosas y actualmente plantea serios problemas de aplicación, con lo cual es necesaria una actualización de la misma.

La propuesta en este punto se centra en:

1. La creación de un contrato temporal específico para la sustitución, ya que el Real Decreto 1194/1985 que lo regula da una enorme libertad para ello, dando por válido cualquier contrato menos el contrato a tiempo parcial y el contrato para circunstancias de mercado. Sin embargo, como reconoce el propio Tribunal Supremo, si examinamos los contratos de duración determinada existentes en la actualidad, ninguno de ellos se ciñe a esta modalidad de jubilación.

#### **d) Jubilación parcial**

Esta figura también nace como una medida de fomento del empleo y se crea por Real Decreto 1991/1984.

Inicialmente tuvo muy escasa aceptación, puesto que partía de un esquema muy rígido en el que un trabajador reducía su jornada y su salario un 50% y, a través de un contrato de relevo, la empresa debía contratar a una persona desempleada para ocupar precisamente este mismo porcentaje de jornada.

A finales de los años 90 se produce un fuerte impulso de los contratos a tiempo parcial y de la jubilación parcial. Desde este momento se van dictando normas que flexibilizan cada vez más esta modalidad de jubilación, hasta la Ley 12/2001, de 9 de julio. Desde este momento, en el ámbito laboral, la utilización de la jubilación parcial experimenta un incremento espectacular y se utiliza cada vez con mayor frecuencia para reestructurar empresas. La realidad se pone de relieve cuando, una vez superado el tirón inicial de esta modalidad de jubilación, aparecen los numerosos problemas no solucionados que van poniendo en crisis el modelo:

- Los convenios colectivos van modificando la estructura de los grupos profesionales para conseguir hacer más rentable la jubilación parcial a las empresas.
- El equilibrio entre aportaciones y prestaciones se va perdiendo (se contrata a relevistas con una base de cotización muy inferior a la que tenía el jubilado parcial).
- La fuerte demanda de esta modalidad presiona para que se siga flexibilizando el marco legal hasta desvirtuar la verdadera finalidad de esta pensión. Lo cierto es que la legislación que creó y desarrolló la jubilación parcial no pretendió (o si lo hizo erró) establecer una modalidad coherente con las que ya existían y sostenible.

Así pues, la pregunta que nos planteamos es: ¿Existe realmente la jubilación parcial?

Esta modalidad nace, siguiendo la tendencia de otros países de nuestro entorno europeo, para

facilitar el tránsito progresivo desde la situación de activo a la situación de pensionista. Sin embargo, en la realidad, se ha ido instaurando como una modalidad encubierta de jubilación anticipada. A partir de la aplicación de la Ley 12/2001 se aprecia claramente que la reducción de jornada, mayoritariamente, es del 85% (popularmente la jubilación parcial pasa a llamarse “la jubilación 85-15” en referencia a cobrar el máximo y trabajar lo mínimo).

Además, en ocasiones plantea graves problemas para las empresas, pues es difícil gestionar estas jornadas tan reducidas. La medida también plantea problemas para los trabajadores que buscan anticipar la edad de jubilación y no seguir trabajando (lo que se refleja en el progresivo aumento de la IT en los periodos de llamada a la actividad). Finalmente, también ha producido excesos en la propia negociación colectiva (simplificación abusiva de la estructura profesional para abaratar las jubilaciones parciales, compromisos de no llamada a la actividad, creación de equivalencias de grupos profesionales a los exclusivos efectos de la jubilación parcial, etc.).

Otro de los problemas que surgen con la progresiva generalización de la jubilación parcial es si esta figura es sostenible. A nadie se le oculta el elevado coste que comporta, en sí misma y en la futura pensión de jubilación ordinaria o anticipada:

- En sí misma, puesto que mejora las condiciones económicas de cualquier jubilación anticipada. En efecto, a los 60 años podemos acceder a una pensión de jubilación de entre el 60% y el 70% de nuestra base reguladora (dependiendo de la causa del cese en el trabajo y el número de años cotizados). Sin embargo, la jubilación parcial, a la misma edad, nos permite llegar al 85%, complementado con un 15% de salario.
- En la futura pensión de jubilación: puesto que para su cálculo, siempre que se mantenga un trabajador relevista, las cotizaciones realizadas a tiempo parcial se incrementarán hasta el 100% de la cuantía que hubieran tenido si no se hubiera producido la reducción de la jornada.

La Ley 55/2003, de 16 de diciembre, aprobó el Estatuto Marco del personal sanitario, dónde se reconoce en el artículo 26.4, el derecho a la jubilación parcial en su ámbito de aplicación. Así, con la consagración de este derecho se marcó un hito muy importante en el debate que examinamos: por primera vez se configuró la jubilación parcial fuera del Estatuto de los Trabajadores.

A pesar de ellos, dos circunstancias auguraban un accidentado y tortuoso camino a este derecho:

- El legislador se limitaba a enunciar el derecho a la jubilación parcial y se remitía a los requisitos generales establecidos en la normativa de Seguridad Social.
- La jubilación parcial ya se vislumbraba, a finales del año 2003, como una modalidad que, pese a ser muy atractiva para empresas y trabajadores, presentaba serias dificultades para su sostenibilidad.

La Ley 7/2007, del 12 de abril, por la que se aprobó el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), añadió un nuevo dato al panorama que estamos examinando: en plena incertidumbre sobre el acceso a la jubilación parcial del personal estatutario, el artículo 67 del EBEP consagra, a su vez, el derecho a la jubilación parcial de los funcionarios.

Lejos de tranquilizar las aguas, este nuevo derecho las agitó más, ya que acentuó la necesidad de encontrar una salida a la ya enquistada situación que se había producido por la falta de desarrollo del derecho a la jubilación parcial del personal estatutario.

La fórmula utilizada en el EBEP, al igual que la de la Ley 55/2003, es tan tajante, pues ya no cabe duda de que se reconoce este derecho, como incierta, porque se proclama un derecho sin remisión específica a su desarrollo reglamentario ni a los instrumentos necesarios para hacerlo efectivo.

La problemática real de esta modalidad de jubilación aparece, por primera vez, en la gestación de la Ley 40/2007, cuando se idean límites y cortapisas a la extensión que se está produciendo. Las limitaciones se establecieron en torno a los siguientes ejes:

1º La edad de acceso a la jubilación parcial: ya que esta modalidad no exige la condición de mutualista, se debe establecer esta edad, también, a los 61 años.

2º Periodo mínimo de cotización: con el mismo razonamiento anterior, se debe exigir un periodo mínimo de cotización de 30 años (equiparado al que se ha establecido para la jubilación anticipada sin condición de mutualista).

3º Se pretende primar el carácter de jubilación gradual y atenuar la sensación de que se trata de una jubilación anticipada encubierta. Para ello se necesita que el jubilado parcial realice una mayor jornada de trabajo, de este modo, se pretende que la reducción máxima sea del 75%.

4º Por último, se busca acabar con ciertas prácticas abusivas, por las que determinados colectivos modifican la naturaleza jurídica de su prestación de servicios para poder acceder a la jubilación parcial. Desde este punto de vista, se exigirá un periodo mínimo de antigüedad en la empresa desde la que se solicita esta pensión.

Finalmente, este nuevo régimen se aplicará plenamente a partir del año 2014, si no se vuelve a modificar antes.

Las propuestas en este punto se centran en:

El objetivo principal de una reforma legal de la jubilación parcial sería racionalizarla. Para ello deberían cumplirse los siguientes objetivos:

1. No puede mantenerse como una modalidad más beneficiosa que la jubilación ordinaria.
2. Las cotizaciones de la persona que se jubila y la persona que le releva deben tener una equivalencia en todo caso (no sólo cuando no se trate del mismo puesto de trabajo o equivalente).
3. Debe retomar su origen inicial y ser utilizada como un instrumento eficaz para la creación de empleo.



4. Es necesaria una reforma legal que aborde los innumerables puntos mal resueltos en la actual:

- a. Desarrollo de la jubilación parcial del personal estatutario, de los funcionarios y en el régimen especial de los trabajadores autónomos.
- b. Responsabilidad clara y ejecutable de la empresa que incumpla con los contratos del relevista o del jubilado parcial (sin que este incumplimiento perjudique al jubilado).
- c. Establecimiento claro de las obligaciones de empresa y derechos del trabajador en los casos en los que se reduce la jornada, pero no se reconoce la jubilación parcial porque no se cumple algún requisito para ello.
- d. Clarificación de la situación en que quedan empresa, jubilado parcial y trabajador relevista cuando se produce la extinción de los contratos por un expediente de regulación de empleo.
- e. Concreción de los grupos excluidos de esta modalidad de jubilación: representantes de comercio, socios y administradores de sociedades mercantiles, trabajadores fijos-discontinuos...
- f. Clarificación del concepto de "grupo de empresas" en lo que se refiere al requisito de la antigüedad y a la posibilidad de realizar jubilaciones parciales y relevos entre empresas del mismo grupo.
- g. Desarrollo reglamentario claro y actualizado de esta modalidad de jubilación. El Real decreto 1131/2002 ha quedado totalmente desactualizado por la Ley 40/2007 y, aunque han transcurrido más de 2 años desde su entrada en vigor, aún no se ha dictado una nueva norma reglamentaria.

## 2. Instrumentos para alargar la vida laboral

Al margen de los principales mecanismos para anticipar la edad de jubilación que hemos examinado, es importante que analicemos ahora diversos instrumentos que pueden afectar a la edad real a la que se accede a esta pensión. Son, fundamentalmente, dos: la jubilación flexible y las medidas establecidas para fomentar el aplazamiento de la edad de jubilación.

### a) Jubilación flexible

Esta figura, se basa en compatibilizar la jubilación con un contrato de trabajo a tiempo parcial, mediante la reducción proporcional de la pensión. En la coyuntura actual no se oculta que puede ser un instrumento válido para controlar mejor el gasto en pensiones y facilitar el acceso de la gente de edad al mercado de trabajo. Se trata de una modalidad de jubilación poco conocida y, a menudo, confundida con la jubilación parcial.

La propuesta en este punto se centra en:

1. Distinguir ambas modalidades de jubilación y fomentar el uso de la jubilación flexible ya que actualmente no tiene sentido que coexistan ambas a partir de los 65 años. A partir de ahí, la jubilación flexible se podría utilizar como una herramienta eficaz para mantener las personas en el mercado de trabajo.

## **b) Fomento de la jubilación postergada/Regulación de una edad superior a los 65 años**

Las medidas encaminadas a favorecer el retraso de la edad de jubilación comenzaron también a aplicarse en el año 2002. Estas medidas se basan, fundamentalmente, en 2 vías:

1. Reducción de las cotizaciones de las personas de edad: a partir de los 60 años se establecen estas reducciones, que alcanzan la exoneración (salvo contingencias profesionales e IT) a partir de los 65 años, con determinados requisitos.

Impacto de la medida:

No se ha realizado una evaluación real del impacto de esta medida en el mercado de trabajo y en la edad de acceso a la pensión de jubilación lo cual nos impide la posibilidad de valorar si la reducción de ingresos que se produce por las medidas de reducción/exoneración de cuotas se justifica con el número de personas que realmente aplazan su salida del mercado laboral.

2. Incremento de la pensión de jubilación por cada año completo que se permanece en el mercado de trabajo, mediante la aplicación de un porcentaje adicional.

Impacto de la medida:

Lo cierto es que esta medida ha sido positivamente valorada por la Comisión Europea, proclive a su utilización. Sin embargo, tampoco en este punto se ha realizado una evaluación del impacto en el efectivo retraso de la edad de jubilación que nos permita conocer la eficiencia del mayor gasto que produce en las pensiones.

Junto a estas medidas, coexisten normas, en unas ocasiones poco coherentes y, en otras, directamente contradictorias:

Es poco coherente, con la filosofía del retraso de la edad de jubilación, el actual importe de la pensión máxima. Una persona con 15 años de bases máximas de cotización y 35 o más años

cotizados puede alcanzar la pensión máxima a los 64 años (y quedarse muy cerca de ella a los 63). A la vez, es absolutamente contradictorio con la disposición adicional décima del Estatuto de los Trabajadores que, en un momento en el que se plantea retrasar de forma obligatoria la edad de jubilación hasta los 67 años, se mantenga la posibilidad de que, por convenio colectivo, se establezca la edad límite para trabajar en determinados sectores.

Las propuestas en este punto son las siguientes:

1. Establecer un marco coherente con la permanencia en el mercado de trabajo de las personas de edad. Mediante la derogación de la disposición adicional décima del Estatuto de los Trabajadores.
2. Establecer un importe de pensión máxima más elevado, que no desincentivara el seguir cotizando más allá de los 63/64 años a las personas que pueden obtener actualmente la pensión máxima.
3. Efectuar una medición y evaluación de los resultados obtenidos con la bonificación en las cotizaciones de las personas de edad, para comprobar si efectivamente esta reducción en los ingresos de la Seguridad Social se traduce en un mantenimiento real de las personas de edad en el mercado de trabajo.

### **c) Normas laborales y convenios colectivos**

Es evidente que la mera voluntad del legislador no es suficiente para conseguir retrasar la edad real de jubilación de una forma eficiente, justa y respetuosa con las generaciones que actualmente están trabajando y que han permitido sostener el sistema hasta ahora. También resulta claro que este problema no solo debe abordarse desde la perspectiva de la Seguridad Social, puesto que tiene implicaciones profundas con nuestro modelo de sociedad y con nuestro mercado de trabajo.

Así, no deja de sorprender que nuestra legislación laboral, en constante expansión, reguladora de condiciones de trabajo, de salud laboral, riesgos laborales, igualdad en las oportunidades, etc. no se haya detenido a regular el trabajo de las personas de edad; y, en esta misma línea, ha permanecido la negociación colectiva, más interesada en establecer las condiciones de salida del mercado laboral de este colectivo que en ocuparse de mejorar las condiciones para su permanencia en él.

Dejando de lado los tópicos sobre las profesiones en las que se puede prolongar la actividad laboral y las que no (con la clásica y poco ilustrativa comparación entre el catedrático de medicina y el obrero de la construcción), debemos reconocer que el rendimiento, la capacidad de adaptación a los cambios y la respuesta al estrés de las personas de edad son muy inferiores respecto a la de los trabajadores jóvenes. Por tanto, es poco inteligente y realista fijarnos solo en la dificultad de mantener la realización de esfuerzos físicos, cuando la carga mental y la presión de la actividad diaria hacen mella de una forma igual o superior en las personas mayores de 60 años.

Para conseguir que estas personas desarrollen su actividad más allá de los 65 años no basta con una norma que les obligue a permanecer en el mercado de trabajo por encima de sus capacidades. Es necesario crear un escenario menos exigente y más acorde con su realidad, pero no se nos escapa que esto conlleva dos consecuencias:

- Implica una reducción en la capacidad de ganancia de las personas de edad que realicen un trabajo adaptado a su situación real.
- Permite el acceso a puestos de responsabilidad y mejor retribuidos a las generaciones más jóvenes, en condiciones de desarrollar su carrera con más elevados niveles de esfuerzo y estrés.

¿Cómo se puede adaptar el mercado de trabajo a las personas de edad? Está claro que no basta con las medidas que hemos examinado, reducción de cotizaciones, que no mejoran la situación real del trabajador ni la percepción del empresario de que, por un salario inferior puede exigir mayor rendimiento a un trabajador más joven. Por tanto, urge abrir un debate sin tapujos ni ideas preconcebidas, dónde no debemos olvidar de que ya tenemos instrumentos para abordar esta adaptación:

1. Negociación colectiva: los agentes sociales deben abordar el problema con valentía y plantear estos escenarios de trabajo más "amable" para las personas de edad con:

- a. Posibilidad de recolocación de determinados profesionales a puestos de formación o tutoría.
- b. Posibilidad de reducción de horarios y retribución para mejorar las condiciones de trabajo de estos colectivos.
- c. Aumento de los periodos de vacaciones y descanso en función de la edad del trabajador.

2. Medidas paliativas de la reducción de salario: es evidente que las medidas anteriores van a afectar a la capacidad de ganancia de las personas que se acojan a ellas. Por esta razón hay que fomentar la utilización de mecanismos que impidan un perjuicio, no solo a nivel salarial, sino también en el cálculo de la futura y próxima jubilación. Entre ellas, ya tenemos:

- a. Fomento de la jubilación flexible: las personas que se acojan a estas medidas pueden, por ejemplo, solicitar la pensión de jubilación y compatibilizarla con un contrato de trabajo a tiempo parcial para seguir desarrollando su actividad en mejores condiciones. La reducción salarial se compensa con el importe de la pensión proporcional a la reducción de su jornada.
- b. Utilización de los fondos de jubilación adaptados: en este caso, la reducción en la ganancia salarial podría ser compensada con el rescate de parte de la renta acumulada en el fondo de pensiones durante el tiempo que le falte al trabajador para acceder a la jubilación.
- c. Creación de un convenio especial para las personas de edad: esta figura permitiría que las personas que reducen su salario y su cotización, acogiéndose a las medidas anteriores, mantengan la base de cotización que consideren idónea para el futuro cálculo de su pensión de jubilación.

### **3. Base reguladora de la jubilación**

Otro de los debates interminables sobre la pensión de jubilación es la prolongación del periodo de bases a tener en cuenta para calcular la base reguladora.

Los Pactos de Toledo ya establecieron la necesidad de ir aumentando progresivamente este cálculo hasta llegar a la fórmula actual, en la que se tiene en cuenta el resultado de dividir entre 210 la suma de las bases de cotización de los 180 meses inmediatamente anteriores a la jubilación; desde el año 2002, está en el aire el debate de si es o no necesario seguir ampliando el periodo de cálculo de la base reguladora.

Las propuestas en este punto se centran en:

1. La cuantificación con datos objetivos del posible beneficio o perjuicio que puede suponer esta ampliación; y, una vez fijada esta base, abrir un debate que defienda una postura coherente.
2. Primar la coherencia y la justicia en nuestro sistema de Seguridad Social.

Actualmente, sistema de cálculo de la Seguridad Social nos permite las siguientes desviaciones:

Caso 1: Persona que ha cotizado toda su vida por bases mínimas y que en los últimos 15 años cotiza por bases máximas: puede obtener una pensión máxima.

Caso 2: Persona que ha cotizado toda su vida por bases máximas y que en los últimos años se ve expulsada del mercado de trabajo y tiene bases mínimas: obtendrá una pensión mínima.

El planteamiento de estos dos extremos debe servir de reflexión, pues es tan absurdo permitir la primera opción, como injusto soportar la segunda.

Sobre todo en los momentos de crisis actuales, se pone de manifiesto una situación creciente: la tradicional situación en que una persona ingresaba en el mercado de trabajo con una base baja e iba incrementando su salario y su cotización hasta el final de su vida laboral, ha quebrado. Cada vez nos encontramos con más situaciones en las que la plenitud de cotización se alcanza a los 45/47 años y se pierde a los 52/53, y a partir de este momento la salida forzosa del mercado de trabajo produce un efecto tremendo en el cálculo de la pensión de jubilación.

Por lo anterior, en este debate, más que plantear medidas para la sostenibilidad del sistema, habría que introducir elementos de coherencia y justicia en el cálculo de la base reguladora.

Finalmente, y a modo personal, afirmar que soy partidario de incrementar el periodo de cálculo de la base reguladora, manteniendo el actual sistema de actualización en función de la evolución del IPC y el sistema de cobertura de lagunas durante los periodos en los que no ha existido obligación de cotizar. Y realizar el incremento del periodo de cálculo paulatinamente, de año en año, hasta llegar al número de meses que se considere suficiente.

## **4. Otras prestaciones del sistema**

### **4.1 Muerte y supervivencia**

Las prestaciones por muerte y supervivencia destacan en nuestro sistema por estar muy desactualizadas y por provocar grandes discusiones sociales cada vez que se intenta modificarlas.

Si examinamos el elenco de prestaciones que ofrece nuestro sistema, encontramos que el fallecimiento de una persona puede provocar el derecho a diferentes prestaciones, algunas de ellas ya absurdas y otras con difícil cabida en un sistema contributivo.

Por otro lado, también nos encontramos con una constante: la cuantía de estas prestaciones se considera muy baja y se reclama constantemente que aumente su grado de protección.

### **a) Viudedad**

Esta prestación siempre ha estado asociada a la necesidad de aumentar su cuantía. Vaya por delante que estamos refiriéndonos a una prestación de género ya que, históricamente, el colectivo a proteger ha sido el de las mujeres que, por cuestiones sociales, no habían podido formarse y no se habían incorporado al mundo laboral; aún así su aportación es indudable: se han dedicado a cuidar a los hijos, permitiendo que la pareja masculina se dedique al desarrollo de su carrera laboral y la aportación de su capacidad de ganancia al entorno familiar.

Por esta razón ya resulta generalmente aceptado que la pensión de viudedad tiene un peso muy importante por nuestra evolución social y que, el día que deje de tener tanto peso será una señal inequívoca de que hemos progresado como sociedad.

Esta pensión presenta dos escenarios muy claros:

- Personas de edad: las mujeres, concretamente, que dependían del salario aportado por su pareja y que no han podido incorporarse al mercado laboral o lo han hecho con carreras cortas de cotización. La pensión de viudedad en estos casos se plantea como la compensación de la escasa pensión de jubilación a la que tienen o tendrán derecho.
  
- Personas que ya pertenecen a generaciones en que se ha progresado en la igualdad entre hombres y mujeres, con la incorporación de la mujer al mundo de la educación y el mercado laboral.

En lo que se refiere al primer colectivo, existen 2 políticas encaminadas a mejorar su situación:

- La primera política consiste en incrementar el porcentaje aplicable a la base reguladora de la pensión de viudedad. Se ha pasado del tradicional 45% al 52%; y se puede aplicar el 70% cuando se dan determinados requisitos:
  - Carecer de rentas superiores a determinado límite.
  - Tener la pensión de viudedad como única o principal fuente de ingresos.
  - Tener cargas familiares (convivir con hijos a cargo menores de 26 años).

La dureza de estos requisitos hace que el número de personas que cobran el 70% sea muy reducido.

Lo cierto es que alinearse en contra de esta medida tiene poco sentido político, sin embargo, es importante conocer las consecuencias que se derivan de ella. Con el aumento del porcentaje, las

pensiones más altas de viudedad tendrán un beneficio mayor, y las más bajas notarán un incremento poco significativo o nulo (si están afectadas por el complemento hasta el mínimo). Esto provocará mayor satisfacción en las personas más próximas a fuerzas políticas conservadoras y un sentimiento de descontento; como ya ha ocurrido cuando se pasó del 45% al 48%, y posteriormente al 52%, entre las personas que han tenido una trayectoria menos acomodada y cobran pensiones más bajas. De todos modos, el aumento del importe de esta pensión siempre es una buena noticia, sobre todo si el porcentaje del 70% se establece de manera universal y sin el establecimiento de condiciones. Como ya hemos señalado anteriormente, los requisitos que existen actualmente para alcanzar el porcentaje del 70% son, en la mayoría de los casos, inalcanzables, sobre todo para las viudas de más edad, que no tienen otros recursos y que no conviven con hijos mayores de 26 años.

- La segunda política consiste en aumentar el importe de las pensiones mínimas, ya que una parte importante de las personas receptoras de esta pensión tienen una pensión muy baja. La política más realista con estos colectivos es la de incrementar de manera decidida el importe de la pensión mínima, como se ha venido haciendo en los últimos años.

En este punto hay que ser realistas y defender esta política, que es la única capaz de ir sacando del umbral de la pobreza a las pensionistas de viudedad de edad avanzada y que los sucesivos incrementos del porcentaje únicamente les eleva el importe de una pensión que siempre se queda por debajo de la mínima.

### **Compatibilidades e incompatibilidades de la prestación de viudedad**

- Compatibilidad con el trabajo asalariado: actualmente está muy presente en los debates la idea de que la pensión de viudedad debe dejar de ser compatible con el trabajo, como si de esta forma se creara una situación de sobreprotección.

Esta medida depende siempre de la renta de la persona beneficiaria, ya que cuando una persona con pocos medios de vida enviuda, inmediatamente busca trabajo para salir adelante y cubrir las necesidades de su familia; en cambio, si una persona en una situación acomodada se queda viuda, podrá seguir manteniendo su estatus sin tener que buscarse un trabajo. Por tanto, establecer la incompatibilidad de la pensión exclusivamente con el trabajo es una medida a todas luces injusta y que tiende a infraproteger a las personas que se ven afectadas en mayor medida por el fallecimiento de la persona causante.

La viudedad, como todas las pensiones, debe reconocerse cuando se produce una situación de desprotección. En este caso, la pérdida de rentas salariales o de actividad profesional como consecuencia del fallecimiento de un trabajador/a. Si en la unidad familiar se produce un desequilibrio económico como consecuencia del fallecimiento, el sistema debe reaccionar y reconocer una pensión que lo alivie, con independencia de que la persona beneficiaria trabaje o no.

- Coherencia entre matrimonio y parejas de hecho: a partir de 1/1/2008, la Ley 40/2007 permite el acceso de las parejas de hecho a la pensión de viudedad. Este planteamiento, sin embargo, ha producido problemas de coherencia, puesto que las parejas de hecho no acceden a esta pensión en condiciones de igualdad con las personas que han contraído matrimonio. A las parejas de hecho se les exige, además de la demostración de su situación, un periodo de convivencia de

5 años con la persona causante y un requisito de dependencia económica, realmente difícil de acreditar. Esta es la razón por la que, pese a que formalmente se ha abierto el derecho de este colectivo a la pensión de viudedad, realmente hay muy pocas parejas de hecho que hayan accedido a ella.

Propuesta realizada en este punto:

En una regulación de futuro sería imprescindible que, ya que aceptamos nuevos modelos de familia, la pareja de hecho accediera a la pensión de viudedad con las mismas condiciones y requisitos que las personas que han contraído matrimonio.

Las parejas de hecho, además, plantean otro problema de difícil solución. El artículo 174 LGSS, redactado por la Ley 40/2007, establece que en las comunidades autónomas con derecho civil propio, el concepto y la demostración de la pareja de hecho se realizará conforme a su propia legislación. Esto significa que el derecho a la pensión de viudedad puede variar en función de la legislación que se aplique por razón del territorio o que, según cómo evolucione el ordenamiento civil de una comunidad autónoma, se puede abrir o cerrar el derecho a la pensión de viudedad.

Por último, en lo que se refiere a esta pensión, deberíamos superar el recurso a prejuicios que tratan de mantener esta pensión a toda costa como un mecanismo de igualdad entre hombres y mujeres. Es cierto que en nuestro mercado laboral aún existen notables diferencias entre salarios y oportunidades entre hombres y mujeres, pero la pensión de viudedad no es el mecanismo adecuado para buscar una justicia "final" que resarza de las situaciones de desigualdad laboral. Estas situaciones deben ser tratadas y corregidas de origen, con políticas de igualdad que impidan la discriminación salarial y la falta de oportunidades y que, si se producen, las neutralicen con mecanismos correctores, como los previstos en la Ley Orgánica de Igualdad (asignación de periodos de cotización por nacimiento de hijos, asimilación como cotizados de los primeros años de situación de excedencia por cuidado de hijos u otros familiares, mantenimiento de la cotización en caso de reducción de jornada por estos motivos, etc.).

## **b) Orfandad**

Las pensiones de orfandad tienen una cuantía muy reducida en nuestro sistema, claramente insuficiente para atender la situación de necesidad que se produce con el fallecimiento. Los factores que influyen en esta escasa protección son:

- Porcentaje; cada pensión de viudedad tiene asignado un porcentaje del 20% de la misma base reguladora que sirve para cuantificar la pensión de viudedad.
- Límite de la base reguladora del causante; la suma de las pensiones por muerte y supervivencia no puede superar la base reguladora del causante. Si concurren pensiones de viudedad y orfandad y se supera este límite, estas últimas se reducirán por partes iguales en la cuantía necesaria para



respetarlo. Esta peculiaridad origina que en las situaciones de mayor necesidad, cuando concurren con la viudedad tres o más orfandades, éstas ni siquiera alcancen el porcentaje del 20%.

- Escasa duración: la pensión de orfandad, si no media una incapacidad absoluta para todo trabajo, se puede cobrar hasta los 18 años, sin requisitos adicionales. A partir de esta edad, puede seguirse cobrando, siempre que no se perciban rentas de trabajo o, si se perciben, cuando sean inferiores al SMI:

- Hasta los 22 años, en caso de orfandad simple (existe uno de los progenitores).

- Hasta los 24 años, en caso de orfandad absoluta (han fallecido ambos progenitores).

De nuevo nos encontramos con una limitación de derechos para las personas que acceden al mercado de trabajo; en caso de que el huérfano conviva en un núcleo familiar acomodado, el fallecimiento de la persona causante no provocará que interrumpa sus estudios y busque trabajo inmediatamente. Sin embargo, si el fallecimiento produce un verdadero estado de necesidad económica, el huérfano tratará de incorporarse inmediatamente al mercado de trabajo, lo que provocará la extinción de su pensión en cuanto acepte un contrato precario.

Propuestas para mejorar la protección para los hijos de las personas fallecidas:

1. Independizar la pensión de orfandad de la pensión de viudedad.

2. Incrementar el porcentaje de las pensiones de orfandad.

3. No limitar la cuantía de estas pensiones al importe de la base reguladora del causante, con lo que se rompería el efecto perverso que se produce: a mayor estado de necesidad (número de huérfanos) menor protección para la unidad familiar que sobrevive al causante.

4. Establecer la duración de la pensión hasta los 22 ó 24 años, con independencia de la situación laboral del huérfano.

### c) Otras prestaciones por muerte y supervivencia

Estas prestaciones actualmente son obsoletas y requieren una revisión general o su remisión al nivel no contributivo.

Entre estas prestaciones tenemos:

- a) Auxilio por defunción: es una prestación que pretende compensar los gastos de sepelio, con un límite, hasta el año 2007, de 30 euros. La ley 40/2007, que replanteó algunas prestaciones por muerte y supervivencia, no fue capaz de suprimir el auxilio por defunción. Al contrario, en un alarde de inocuidad e ineficacia, lo mantuvo y estableció un incremento del 50% en un plazo de 5 años y, cuando culminara este periodo, el aumento de su cuantía en función del IPC. Esto significa que esta prestación alcanzará 45€ en el año 2013, a partir del cual se incrementará según el IPC.

Realmente nos encontramos ante una prestación que no soluciona ni alivia ningún estado de necesidad y que debería ser suprimida.

b) Pensiones y subsidios a favor de determinados familiares. Se establecen las pensiones para los nietos, hermanos, madres, abuelas, padres y abuelos que, además de reunir determinados requisitos personales, acreditan que han convivido con la persona causante y a sus expensas, le han cuidado y no tienen otras fuentes de ingresos. En el momento en que se crean estas prestaciones no existe ningún impedimento a que, de la cotización de una sola persona, se derive la posibilidad de causar numerosas prestaciones. Sin embargo, nuestro modelo actual tiene diferenciado claramente el nivel contributivo, que con las cotizaciones sociales cubre a los trabajadores y a sus familiares directos, del nivel no contributivo, que atiende estados de necesidad y se financia con impuestos.

Estas pensiones y subsidios, si se mantienen, deben enmarcarse claramente dentro del nivel no contributivo.

## **4. 2 Incapacidad permanente**

El debate sobre estas pensiones es de una intensidad muy inferior al de las pensiones de jubilación y muerte y supervivencia. Sin embargo también presentan aspectos claramente mejorables.

### **a) Grados de incapacidad**

El primer problema con el que nos encontramos es, una vez más, el bloqueo de un desarrollo reglamentario: los grados de incapacidad que se establecieron en la Ley General de la Seguridad Social fueron derogados por la Ley 24/1997, de 4 de agosto y se estableció la necesidad de que reglamentariamente se actualizaran y se definieran; a fecha de hoy, este desarrollo reglamentario aún no se ha producido.

Por coherencia es importante no mantener temas tan importantes pendientes de un desarrollo reglamentario, ya que estas situaciones restan credibilidad a nuestro sistema de pensiones y acentúan la sensación (quizá no incierta) de que el legislador no tiene claro qué mecanismos de protección quiere diseñar y anuncia reformas que jamás se cumplirán.

Propuesta en esta cuestión:

- Retomar la modificación de 1997 y decidir: ¿Deben determinarse reglamentariamente los grados de incapacidad? Si no es así, modificar la Ley General de la Seguridad Social y reponer el artículo 137 en la redacción que tenía antes de agosto de 1997 de forma definitiva.

### **b) Cuantía de las pensiones de incapacidad permanente**

En estos momentos, para cuantificar la pensión de incapacidad permanente existen cuatro formas de cálculo de la base reguladora:

- En situación de alta o asimilada cuando la pensión se causa por enfermedad común.
- En situación de alta o asimilada cuando la pensión se causa por accidente no laboral.
- En situación de alta (real o presunta) o asimilada cuando la pensión se causa por accidente de trabajo o enfermedad profesional.
- En situación de no alta.

Propuesta en este punto:

Debería hacerse un esfuerzo para unificar en lo posible el cálculo de la base reguladora de incapacidad permanente. Al fin y al cabo, esta pensión pretende compensar la pérdida de ganancia que produce la reducción de la capacidad laboral por las secuelas que se derivan de la pérdida de la salud. Por esta razón, no se justifican diferentes grados de protección en función de la causa que genera la incapacidad o la situación concreta en que se encuentra la persona que la padece.

Esta simplificación, además, aportaría seguridad jurídica al futuro destinatario de la pensión, que conocería de antemano la forma en que se calculará su cuantía.

### **c) Compatibilidad de las pensiones de incapacidad permanente con el trabajo**

La legislación actual, como ha puesto de relieve en reiteradas ocasiones el Tribunal Supremo, no es suficiente para resolver con claridad las situaciones en las que el pensionista de incapacidad permanente reanuda su actividad laboral. Además, no hay que olvidar que la medicina no es una ciencia exacta y que la adaptación de los requerimientos del trabajo a las personas es cada vez más notable, a medida que se producen innovaciones tecnológicas.

Propuesta en esta cuestión:

Debe producirse una modificación legal que establezca con claridad la naturaleza de la pensión de incapacidad permanente como sustitutiva de las rentas de trabajo que se dejan de obtener como consecuencia de las reducciones anatómicas o funcionales que afectan a la capacidad de trabajo de las persona que las sufre. De este modo se evitará el marco en el que nos movemos y que puede permitir que las personas que recuperan esta capacidad de ganancia sigan percibiendo las pensiones de incapacidad permanente.