



LA REFORMA DE LA JUBILACION: POLITICAS DE PENSIONES Y POLITICAS DE EMPLEO

RESPONSABLE: D. JOSE LUIS TORTUERO PLAZA

Investigación financiada mediante subvención recibida de acuerdo con lo previsto en la Orden TIN/1902/2009, de 10 de julio (premios para el Fomento de la Investigación de la Protección Social –FIPROS-)

La Seguridad Social no se identifica con el contenido y/o conclusiones de esta investigación, cuya total responsabilidad corresponde a sus autores.

La reforma de la jubilación: políticas de pensiones y políticas de empleo

Director: Pr. Dr. JOSE LUIS TORTUERO PLAZA

Investigadores:

Olympia del Águila Cazorla

Enrique Martín Jiménez

Francisca Moreno Romero

Expediente FIPROS 2009/34. Financiado al amparo de la previsto en la Orden TIN/1902/2009 de 10 de junio (Premios FIPROS Fondo para el Fomento de la Investigación de la Protección Social).

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN. Pág. 10

I. LA SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL: UNA APROXIMACIÓN A LOS PRINCIPALES ELEMENTOS DE DEBATE. Pág. 21

Introducción. Pág. 21

1. Apuntes generales sobre demografía y mercado de trabajo. Pág. 23
2. Capítulo de ingresos: cómo se financia la Seguridad Social. Pág. 31
 - 2.1 La importancia de la separación de fuentes y las cotizaciones sociales. Pág. 31
 - 2.2 Tasa de dependencia. Pág. 36
 - 2.3 Bases de cotización. Pág. 39
 - 2.4 Correlación de las bases de cotización con los ingresos reales. Pág. 40
 - 2.5 Evolución de las bases de cotización. Pág. 45
 - 2.6 Tipos de cotización. Pág. 48
3. Capítulo de Gasto: cómo protege la Seguridad Social. Pág. 62
 - 3.1 El perfil de protección de las pensiones: amplia cobertura, bajas cuantías. Pág. 66
 - 3.2 El perfil dual de las nuevas pensiones. Pág. 71

II.- DEL COMPROMISO POLITICO A LAS REFORMAS LEGISLATIVAS. Pág.85

1. Introducción. Pág. 85
2. El Pacto de Toledo como método consensuado de reformas en el sistema de Seguridad Social. Pág. 86
 - 2.1. Líneas estratégicas para la reforma de las pensiones: las 20 recomendaciones del Pacto de Toledo. Pág. 94
 - 2.2. Los Acuerdos de Diálogo Social. Pág. 103
 - 2.2.1. Acuerdo sobre la consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social (1996). Pág. 104
 - 2.2.2. Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social (2001). Pág. 110
 - 2.2.3. Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social (2006). Pág. 119

3. Las reformas del sistema de Seguridad Social. Pág. 128
 - 3.1. La reforma de 1985. Pág. 128
 - 3.2. La reforma de 1997. Pág. 133
 - 3.3. La reforma de 2002. Pág. 140.
 - 3.4. La reforma de 2007. Pág. 144
4. Situación actual de la renovación del pacto de Toledo. Pág. 150
 - 4.1. La posición del gobierno. Pág. 151.
 - 4.2. La posición de los empresarios. Pág. 155
 - 4.3. La posición de los sindicatos. Pág. 157

III. POLITICAS DE EMPLEO Y TRABAJADORES DE EDAD AVANZADA EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA. Pág. 160

- 1.- Europa y la edad avanzada: jubilación y empleo. Pág. 160
- 2.- El método abierto de coordinación como vía de intervención en materia de empleo y jubilación. Pág. 162
- 3.- Aproximaciones iniciales: el *favor iubilationis*. Pág. 167
- 4.- Jubilación y empleo de edad avanzada en las directrices y recomendaciones anuales. Pág. 171
- 5.- El papel de la Comisión Europea como impulsora de medidas. Pág. 185
- 6.- La estrecha vigilancia del Parlamento europeo. Pág. 198
- 7.- El Comité Económico y Social europeo y el Comité de las Regiones como foros de reflexión y propuesta. Pág. 201
- 8.- Afrontando el futuro: la Estrategia 2020 y el envejecimiento activo. Pág. 218

IV. LA POLÍTICA DE PENSIONES EN LA UNIÓN EUROPEA. LAS REFORMAS DE JUBILACIÓN. Pág. 226

- 1.- Fotografía de la realidad poblacional en la Unión Europea. Pág. 227
 - 1.1.- El incremento del número de ciudadanos con edades pensionables. Pág. 227
 - 1.2.- La edad media de salida del mercado de trabajo. Pág. 231
- 2.- Líneas de actuación de la Unión Europea en materia de regulación de la pensión de jubilación. Pág. 235
 - 2.1.- Un contexto común de trabajo: La Estrategia de Lisboa y el Método de Coordinación abierto. Pág. 235

- 2.2.- El punto de partida: el planteamiento del envejecimiento de la población como un problema para la protección social. Pág. 238
 - 2.3.- La determinación de las grandes líneas de trabajo. Pág. 242
 - 2.4.- Hacia la reducción del número de jubilaciones anticipadas. Pág. 245
 - 2.5.- Las repercusiones de la crisis económica en las reformas impuestas por los cambios demográficos. Pág. 247
 - 2.6.- Los efectos del envejecimiento en los países de acuerdo con las reformas emprendidas. Pág. 248
 - 2.7.- Un giro hacia lo privado de los sistemas de pensiones. Pág. 250
 - 2.8.- Pautas para la adaptación a la nueva situación provocada por la crisis económica. Pág. 251
 - 2.9.- Últimas conclusiones: El Libro Verde en pos de unos sistemas de pensiones adecuados, sostenibles y seguros (2010). Pág. 252
 - 2.10.- La apuesta por el principio de reparto. Pág. 253
 - 2.11.- Principales tendencias en la reforma de pensiones en los Estados miembros. Pág. 255
 - 2.12.- Los consejos de la Comisión para abordar las futuras modificaciones. Pág. 256
- 3.- Una aproximación a las principales reformas en los Estados miembros de la Unión Europea. Pág. 259
- 3.1.- Tendencias del Sistema de pensiones en la Seguridad Social francesa. Pág. 259
 - 3.1.1.- El incremento progresivo del esfuerzo entre los asegurados. Pág. 262
 - 3.1.2.- Reforzar la igualdad en los sistemas de retiro. Pág. 266
 - 3.1.3.- Mejorar los sistemas de solidaridad. Pág. 267
 - 3.2.- Tendencias en el Sistema inglés de pensiones. Pág. 269
 - 3.2.1.- La promoción de la responsabilidad individual en el ahorro. Pág. 269
 - 3.2.2.- La garantía de pensiones mínimas. Pág. 270
 - 3.2.3.- El incremento de la edad legal de jubilación y de los períodos de cotización exigidos. Pág. 270
 - 3.3.- Tendencia en la reforma de las pensiones en Alemania. Pág. 273
 - 3.4.- Tendencias en la reforma de las pensiones en los países nórdicos. Pág. 277
 - 3.5.- Breve resumen de las tendencias de las reformas de las pensiones en otros países. Pág. 283

V. INSTRUMENTOS DE LAS ESTRATEGIAS DE EMPLEO PARA TRABAJADORES DE MAYOR EDAD EN ESPAÑA. Pág. 290

- 1.- Planteamiento general. Pág. 290
- 2.- Políticas de empleo. Pág. 298
 - 2.1.- Medidas de incentivación a la contratación. Pág. 298

2.1.1.- Instrumentos directos. Pág. 298

2.1.2.- Instrumentos indirectos. Pág. 302

2.2.- Medidas de incentivación a la permanencia en activo. Pág. 308

2.2.1.- Medidas incentivadoras de carácter general. Pág. 308

2.2.2.- Medidas incentivadoras en actividades económicas concretas.
Pág. 310

3.- A modo de conclusión. Pág. 312

VI. ESTRUCTURA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LA JUBILACIÓN EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL. Pág. 313

1.- La tipología de la jubilación en la LGSS. Pág. 313

2.- Datos básicos sobre la jubilación. Pág. 313

3.- Régimen jurídico de los distintos tipos de jubilación. Pág. 317

3.1 Jubilación ordinaria. Pág. 317

3.1.1 La Edad. Pág. 318

3.1.2 Periodo mínimo de cotización. Pág. 318

3.1.3 Cuantía de la pensión. Pág. 319

3.1.4 Permanencia en activo a partir de los 65 años. Pág. 321

3.1.5 Incompatibilidades y compatibilidades. Pág. 322

3.2.- Jubilación anticipada por razón del grupo o actividad profesional. Pág. 323

3.2.1 Trabajadores incluidos en el estatuto minero. Pág. 324

3.2.2 Personal de vuelo de trabajadores aéreos. Pág. 324

3.2.3 Trabajadores ferroviarios. PÁG.325

3.2.4 Artistas. Pág.325

3.2.5 Profesionales taurinos. Pág. 325

- 3.2.6 Bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos. Pág. 326
- 3.2.7 Miembros del Cuerpo de la Ertzaintza. Pág. 327
- 3.3.- Jubilación anticipada de trabajadores discapacitados. Pág. 328
- 3. 4.- Jubilación anticipada por derechos histórico-mutualistas. Pág. 330
 - 3. 4.1 Beneficiarios. Pág. 330
 - 3.4.2 Cuantía. Pág. 330
- 3. 5.- Jubilación anticipada de trabajadores no mutualistas. Pág. 331
 - 3. 5.1 Beneficiarios. Pág. 331
 - 3.5.2 La cuantía de la pensión. Pág. 333
- 3. 6. - Jubilación flexible. Pág. 334
 - 3. 6.1 Concepto. Pág. 334
 - 3. 6.2 Beneficiarios. Pág. 334
 - 3. 6.3 Relación con otras prestaciones. Pág. 335
 - 3.6.4 De la jubilación flexible a la jubilación plena. Pág. 335
- 3. 7 .- Jubilación parcial. Pág. 336
 - 3. 7.1 Beneficiarios. Pág. 336
 - 3. 7.2 Requisitos. Pág. 337
 - 3.7. 3 Hecho causante. Pág. 339
 - 3. 7.4 Cuantía de la pensión. Pág. 339
 - 3. 7.5 De la jubilación parcial a la jubilación plena. Pág. 340
 - 3.7.6 Compatibilidad, incompatibilidad y repercusión en el cálculo de las prestaciones. Pág. 341
 - 3. 7.7 Extinción de la pensión. Pág. 343
- 3.8. - Jubilación especial a los 64 años. Pág. 344
 - 3. 8.1 Beneficiarios. Pág. 344
 - 3. 8.2 Contrato de sustitución. Pág. 344

3. 8.3 La cuantía de la pensión. Pág. 345

4.- Jubilación forzosa. Pág. 345

VII. VALORACIÓN Y PROPUESTAS DE POLITICAS DE EMPLEO DIRIGIDAS A LA CONTRATACION Y PERMANENCIA EN ACTIVO DE HOMBRE Y MUJERES DE MAYOR EDAD. Pág. 347

1.- Instrumentos para garantizar y fomentar la permanencia en activo. Pág. 347

1.1.- Medidas de garantía e instrumentos jurídicamente adecuados. Pág. 349

1.1.1.- Reconsideración del despido por edad como criterio de ordenación general. Pág. 349

1.1.2.- La singularidad de las PYMES. Pág. 350

1.2.- Flexibilización del tiempo y contenido de la prestación laboral. Pág. 350

1.2.1.- Transformación equilibrada del contrato de trabajo a tiempo completo en contratos a tiempo parcial. Pág. 350

1.2.2.- Flexibilización del contenido de la prestación laboral. Pág. 352

2.- Despidos equilibrados: el mantenimiento de las cotizaciones. Pág. 353

2.1.- Despido de trabajadores de mayor edad en PYMES. Pág. 353

2.2.- Extinción del contrato mediante expedientes de regulación de empleo. Pág. 354

3.- Medidas para incentivar la permanencia en activo. Pág. 355

3.1.- Incentivaciones para fomentar la permanencia en activo a partir de los 55 años. Pág. 355

3.2.- Incentivación a la permanencia en activo o al retorno a la actividad a partir de los 65 años. Pág. 357

4.- Incentivación a la contratación de trabajadores y trabajadoras de mayor edad. Pág. 358

4.1.- Contrato temporal formativo. Pág. 358

4.2.- Limitación en la utilización de los contratos temporales ordinarios. Pág. 359

4.3.- Fomento de la contratación de trabajadores mayores de 45 años y de mujeres y sus instrumentos de incentivación: reducción de las indemnizaciones por despido disciplinario. Pág. 361

4.4.- Contrato de trabajo para trabajadores mayores de 45 años beneficiarios de las prestaciones y subsidios por desempleo. Pág. 362

4.5.- Medidas singulares referidas a la contratación de mujeres que abandonaron el mercado laboral. Pág. 362

5.- Financiación de las políticas incentivadoras para la contratación y la permanencia en activo de trabajadores y trabajadoras de mayor edad. Pág. 365

6.- Empresas destinatarias. Pág. 365

VIII. REFORMAS PARAMÉTRICAS: VALORACIONES Y PROPUESTAS. Pág. 366

1. Los diferentes tipos de jubilación: la edad como elemento nuclear. Pág. 366

1.1.- Planteamiento general. Pág. 366

1.2.- Tipología de la jubilación y parámetros de reordenación. Pág. 367

1.3.- Jubilación por trabajos peligrosos, un cambio de cultura: de la jubilación a edad reducida al mantenimiento de una actividad compatible. Pág. 368

1.3.1.- Planteamiento y valoración. Pág. 368

1.3.2.- Los instrumentos del cambio y propuestas de reforma. Pág. 369

1.4.- El retraso voluntario en el acceso a la jubilación como alternativa a la elevación de la edad pensionable. Pág. 371

1.4.1.- Planteamiento general. Pág. 371

1.4.2.- La evolución normativa de la jubilación postergada. Pág. 372

1.4.3.- Valoración crítica de la figura. Pág. 374

1.4.4.- Propuestas de reforma. Pág. 376

1.5.- La jubilación parcial. Pág. 377

1.5.1.- Planteamiento y valoración. Pág. 377

1.5.2.- Propuestas de reforma. Pág. 378

1.6.- Jubilaciones anticipadas. Pág. 380

1.6.1.- Planteamiento y valoración. Pág. 380

1.6.2.- Propuestas de reforma. Pág. 383

1.7.- Jubilación pactada en los Convenios Colectivos. Pág. 384

1.7.1.- Valoración de la figura. Pág. 384

- 1.7.2.- Propuesta de reforma. Pág. 384
- 1.8.- La elevación de la edad de jubilación. Pág. 385
 - 1.8.1.- Valoración crítica. Pág. 385
 - 1.8.2.- Propuestas de reforma. Pág. 386
- 1.9.- La jubilación flexible. Pág. 388
 - 1.9.1. Planteamiento y valoración. Pág. 388
 - 1.9.2.- Propuestas de reforma. Pág. 388
- 2.- Elementos que condicionan la cuantificación de la pensión. Pág. 389
 - 2.1.- El cálculo de las pensiones. Pág. 389
 - 2.1.1.- Las bases reguladoras de las pensiones. Pág. 389
 - 2.1.2.- La base reguladora de la pensión de jubilación. Pág. 389
 - 2.1.3.- Propuestas de reforma. Pág. 391
 - 2.2.- Determinación del porcentaje aplicable. Pág. 393
 - 2.1.1.- Planteamiento y valoración. Pág. 393
 - 2.1.2.- Propuestas de reforma. Pág. 394
- 3.- Elementos que condicionan el acceso a la protección: período mínimo de cotización y su conexión con la garantía de pensión mínima y modalidad no contributiva. Pág. 394
 - 3.1.- Período mínimo de cotización. Pág. 395
 - 3.2.- Sistema de garantía de pensión mínima. Pág. 396
 - 3.3.- Compensación de tiempos de inactividad socialmente reconocidos y la modalidad de protección no contributiva. Pág. 396
 - 3.4.- Propuestas de reforma. Pág. 397
- Bibliografía.** Pág. 400

INTRODUCCION

Es comúnmente aceptado que la jubilación constituye la médula espinal de cualquier sistema de protección social. Igualmente lo es, que su ordenación jurídica gira en torno al establecimiento de una edad fija o variable que articula el tránsito de la situación de activo a la situación de pensionista de jubilación. La edad se convierte así, en la llave maestra del sistema y adquiere por tanto connotaciones de especial relevancia. Precisamente por ello, hay que ser especialmente cuidadoso a la hora de redefinir la edad de jubilación, no sólo por la complejidad de la tarea en sí misma, sino por el entramado de condicionantes propios y ajenos o colaterales, presentes y futuros que actúan en un espacio múltiple de difícil y necesario equilibrio. La singularidad de los tiempos actuales está en que múltiples piezas del entramado global se han desencajado afectando al equilibrio del sistema y, por tanto, a su viabilidad. A todos estos temas me referiré a lo largo de las reflexiones que siguen.

De todos los riesgos cubiertos por la Seguridad Social consistentes en defectos de rentas, el más importante, con mucho, es el de vejez. Y ello, porque se trata de una contingencia caracterizada por la frecuencia de su cristalización, al constituir el término previsible y normal de la vida profesional del individuo, tan sólo alterada por situaciones cuantitativamente irrelevantes de invalidez y muerte. Podemos decir, por tanto, que la jubilación es receptora, en términos generales, del conjunto de ciudadanos que se incorporan a la población activa, de ahí la importante dependencia de las estructuras demográficas de cada país y de los fenómenos que inciden sobre aquéllas. La característica referida viene agravada por el progresivo aumento de la esperanza de vida de la población de lo que deriva el creciente disfrute temporal de la pensión, lo que añade la necesidad de su revalorización periódica, de forma que las pensiones mantengan, al menos, su poder adquisitivo.

Junto a los elementos descritos, debemos añadir otro de singular importancia, a saber, la ruptura del equilibrio o de la proporcionalidad entre el conjunto de ciudadanos que entran en la población activa y los que salen de la misma para acceder a la jubilación. Esta ruptura viene provocada por la disminución progresiva y notable de la

tasa de natalidad (si bien en la parte baja de la pirámide de población es donde más diferencias existen entre los países de la UE, se da como promedio del número de hijos por mujer la cifra del 1,5 – siendo el umbral de la rotación generacional el 2,1- y se prevé una tasa del 1,6 para el 2030; en España, los datos más recientes, fijan el índice de fecundidad del 1,39 en el 2007, con una previsión para el 2017 del 1,46). No obstante, la disminución de la población nacional puede ser parcialmente compensada, como ha ocurrido en España en los últimos años, con el incremento de la población emigrante. Si bien los datos son muy desiguales en los países de la UE, en el periodo 1995-2007, España, Italia y el Reino Unido han recibido las tres cuartas partes de la migración europea.

Conviene también hacer referencia a los cambios en la intensidad de los flujos jubilatorios. Una característica notable con fecha en los calendarios europeos es la llegada a la jubilación de las generaciones del *baby boom*, esto es, de generaciones singularmente numerosas nacidas en Europa occidental y Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial, en el periodo de 1946 a 1964. En España el fenómeno se retrasó hasta avanzados los años cincuenta, esto es, hasta el periodo comprendido entre 1957 y 1977. La mayor intensidad en el flujo jubilatorio ha encendido las luces de alarma, tanto por el impacto que en sí mismo provocará el fenómeno, como por la confluencia de una reducción de la población activa motivada por la bajada de las tasas de natalidad. Con todo, adviértase que si bien los problemas de los sistemas de pensiones son en gran medida de origen demográfico, las soluciones están lejos de ser “sólo” de carácter demográfico.

Cuando nos fijamos en la edad de jubilación y, especialmente, cuando se anuncia que la edad superará en un futuro próximo el umbral de los 65 años, surgen toda una serie de condicionantes, a saber: la edad debe ser fija o variable, la edad debe ser universal o diferenciando colectivos, el cese en la actividad debe ser total o parcial, el tránsito de la situación de activo a la situación de pasivo debe ser rígido o progresivo, la jubilación debe o no ser compatible con el trabajo ...Estos interrogantes han existido siempre, sin embargo hoy adquieren una especial relevancia, en la medida en que dejan de ser valorados como instrumentos de ordenación de una política general y razonable del

instituto de la jubilación, para convertirse, estos y otros, en instrumentos de reajuste y control.

Finalmente, es necesario tener en cuenta, que la franja de población activa sobre la que operan estas medidas es una franja con un índice de actividad reducidísimo, dado el escaso porcentaje de trabajadores que acceden a la jubilación en armonía con la edad legalmente prevista. Precisamente por todo ello, las medidas deben ser acumulativas, innovadoras, interrelacionadas (de forma que lo que se incentiva por un lado no se desincentive por otro) y especialmente sometidas a valoraciones y controles periódicos, que permitan su actualización o renovación.

Basta con analizar el índice de actividad existente entre los 50 y los 64 años (y especialmente entre los 60 y los 64 años), para darse cuenta de la magnitud del problema y de sus derivaciones. Hasta tal punto esto es así que los resultados de las elevaciones de la edad de jubilación y de las medidas de incentivación a la permanencia en activo dependen en gran medida del volumen de los sujetos receptores. De esta forma, y aunque cada medida cumple su función, son prioritarias las destinadas a elevar a toda costa los índices de actividad en los márgenes de edad previos a la jubilación, prueba de ello es que el aumento de la tasa de actividad de los trabajadores entre 55 y 64 años constituye uno de los objetivos de la Estrategia para el Empleo de la Unión Europea, específicamente desde el Consejo de Estocolmo de marzo del 2001. Los datos al 2007, esto es antes de iniciarse la actual crisis, para la UE.²⁷ ofrecían una cierta esperanza, la tasa de empleo para las personas de 55-64 años aumentó en casi ocho puntos porcentuales de 36,9% en 2000 al 44,7% en 2007 y 12 Estados miembros habían llegado a los objetivos de Lisboa (aumentar la tasa de empleo de la franja de 55-64 años al 50% en el 2010) , entre ellos todos los países nórdicos (Suecia y Dinamarca, son lo que tienen mayor tasa de empleo) y bálticos, lo que anunciaba un cierto freno a las jubilaciones anticipadas. La crisis económica no solo ha afectado a los logros alcanzados, sino que , incluso, recompuesto el orden de prioridades en las estrategias de la UE.

Todas estas variantes referidas hacen oscilar la relación dominante entre políticas de empleo y políticas de pensiones, sin que se haya llegado a un punto de equilibrio. La búsqueda de éste equilibrio y las propuestas de reforma para intentar alcanzarlos, constituyen la esencia y objetivo principal de la investigación.

Comenzamos nuestra investigación describiendo los retos principales a los que se enfrenta nuestro sistema de Seguridad Social. El Capítulo I, "Situación actual del sistema de Seguridad Social. Principales elementos a debate" dibuja el panorama actual de los dos elementos básicos determinantes de la solvencia y funcionamiento de nuestra seguridad social, esto es, la estructura demográfica y su proyección a medio plazo, y las condiciones de nuestro mercado de trabajo que van a marcar las posibilidades y capacidades del sistema. Continúa este capítulo examinando los elementos integrados en la financiación del sistema (fuentes, composición del gasto, series históricas, proyecciones) con el objetivo de precisar con mayor exactitud las diferentes medidas de propuesta, así como su alcance e incidencia en la finalidad que se persigue con cada una de ellas. Con el objetivo de propiciar las medidas encaminadas a garantizar la sostenibilidad del sistema a largo plazo, hemos analizado las diferentes variables de los componentes que integran las partidas de ingresos y gastos en aras de lograr el necesario equilibrio presupuestario que asegure la viabilidad de la seguridad social. Esta evaluación se complementa con el estudio comparativo de las variables más significativas de la situación socio-económica de la Unión Europea. Especial atención merecen en este capítulo el análisis de la estructura de la financiación, y singularmente las bases de cotización, su evolución y su correlación con los ingresos reales, los complementos por mínimos y su financiación, así como la tasa de dependencia del sistema y su proyección. Dentro del apartado de los gastos se estudia de manera pormenorizada la cobertura del sistema, la cuantía de las pensiones que satisface, su evolución, y las tasas de reposición en relación con la capacidad adquisitiva de las nuevas pensiones.

Con la finalidad de lograr una visión comprensiva de la situación actual de las propuestas de reforma de nuestro sistema de Seguridad Social, el Capítulo II "Del compromiso político a las reformas legislativas" traza los parámetros políticos que han conducido la acción legislativa hasta el momento actual. El eje del análisis está

constituido por el Pacto de Toledo como instrumento principal del consenso político en materia de Seguridad Social y en las líneas estratégicas de reforma en base a las 20 recomendaciones del Pacto. Similar importancia alcanza el examen de los Acuerdos de Diálogo Social, esto es, el Acuerdo sobre la consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social de 1.996, el Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social de 2.001 y el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social de 2.006. Posteriormente se analizan las reformas del sistema más significativas y de mayor calado de la democracia, la reforma de 1.985, la de 1.997, la de 2.002 y la realizada en el 2.007. El examen de la evolución político-legislativa de la Seguridad Social española nos da las claves para entender evaluar la situación actual de la renovación del Pacto de Toledo, tanto desde la perspectiva gubernamental, como desde la empresarial y la de los sindicatos.

El Capítulo III "Políticas de empleo y trabajadores de edad avanzada en el marco de la Unión Europea" ofrece un análisis detallado de las sinergias entre el empleo de los trabajadores de mayor edad y el diseño de régimen de jubilación. El enfoque se realiza tomando como eje el método abierto de coordinación como vía de intervención en materia de empleo y jubilación con el objetivo de estructurar las características de las directrices y recomendaciones anuales en materia de jubilación y empleo en edad avanzada. Se completa este capítulo con el estudio de la actuación de las Instituciones comunitarias en el diseño y propuesta de las políticas de empleo dirigidas a los trabajadores de edad avanzada. Desde esta perspectiva se examina el papel de la Comisión Europea como impulsora de medidas, el control del Parlamento Europeo en esta materia, la actuación del Comité Económico y Social Europeo y del Comité de las Regiones como foros de reflexión y propuestas encaminadas a la mayor integración de las personas de mayor edad en el mercado laboral y la eliminación de los incentivos al abandono temprano de la vida laboral activa. Finaliza este Capítulo con el análisis de la Estrategia 2.020 y la apuesta comunitaria por el envejecimiento activo en aras de una mayor eficiencia social y económica.

alcanzar el objetivo

El Capítulo IV "La política de pensiones en la Unión Europea" se divide en dos grandes apartados con el objetivo de abordar de manera sistemática el estudio del escenario

europeo en materia de seguridad social, y singularmente, desde el enfoque de las pensiones de jubilación. Con esta finalidad, se comienza describiendo la realidad demográfica europea y su relación con el régimen de jubilación. El primer gran apartado se corresponde con el análisis de la actuación de la Unión Europea en materia de pensiones, para pasar a continuación, en el segundo apartado, a estudiar las reformas en la seguridad social de varios países europeos y que manifiestan las principales líneas de tendencia de la reforma de las pensiones en el panorama comunitario.

La descripción de las líneas de actuación en la Unión Europea en materia de pensiones parte de la Estrategia de Lisboa y el Método de Coordinación Abierto, en los que se plantea como principal reto a la seguridad social europea el problema del envejecimiento de la población europea. Dentro de la estrategia conjunta, las propuestas se alinean en torno a varios centros de actuación. En primer lugar, se resalta el consenso sobre la implantación de medidas encaminadas a reducir el abandono temprano del mercado laboral con el objetivo de reducir el impacto en la situación financiera de la seguridad social del acceso de la generación del *baby boom* a la jubilación. Una dedicación especial merece, por la dimensión de su impacto, las repercusiones que la crisis económica mundial tienen en el planteamiento de reformas sobre los sistemas. Una derivada del reto demográfico en relación con la viabilidad financiera de la seguridad social aparece con las propuestas privatizadoras y, que en cierta medida, han sido acogidas en el diseño de la estructura de la seguridad social de países de nuestro entorno comunitario a través de reformas rupturistas e innovadoras, como es el caso de Suecia, o con carácter continuista como la reforma emprendida por Alemania. Se cierra este Capítulo con la aproximación a las principales reformas en materia de pensiones abordadas por los Estados miembros de la Unión Europea. Se analizan individualmente los regímenes de pensiones de los países nórdicos, así como los de Francia, Gran Bretaña y Alemania.

El Capítulo V "Instrumentos de las estrategias de empleo para trabajadores de mayor edad en España" sistematiza las políticas y planes de empleo aplicadas a los trabajadores de edades comprendidas entre los 55 a los 65 años. Este análisis ahonda en un fenómeno de especial gravedad y que extiende sus efectos en múltiples aspectos, como es la baja tasa de ocupación existente entre este segmento de trabajadores. Dentro de sus múltiples derivaciones destaca la íntima relación existente entre las políticas de

empleo y la estructura de la jubilación y el alto grado de dependencia que se crea entre ellas. El objetivo principal de este Capítulo es arrojar luz sobre la compleja y asistemática política de empleo para este grupo de trabajadores seguida en nuestro país, y para ello, se estructuran y analizan los diferentes instrumentos que la componen. El estudio se inicia con los diferentes tipos de medidas de fomento del empleo dirigidas a los mayores de 45 años, distinguiendo los instrumentos directos de los indirectos. Dentro de los primeros se analizan los modalidades contractuales a las que estos trabajadores se pueden acoger, esto es, contratos de trabajo indefinido para mayores de 45 años y contrato de trabajo para mayores de 52 años beneficiarios de los subsidios por desempleo, y la exoneración de cuotas para los trabajadores por cuenta ajena con 65 o más años. Dentro de la categoría de instrumentos indirectos se analizan aquellas medidas que, aún sin determinar el colectivo receptor, integran algún elemento en el que la edad del trabajador le confiere un carácter de singularidad. En concreto se examinan las acciones dirigidas a trabajadores de 45 o más años incorporados a las medidas de fomento de la contratación de actividades concretas, por su pertenencia a colectivos concretos, junto con otras medidas donde la contratación queda abierta a cualquier trabajador que cumpla los requisitos exigidos por la norma y, por tanto, también a los trabajadores de 45 o más años. En estos supuestos el elemento incentivador no refiere a la edad, directa o indirectamente considerada, sino a circunstancias varias, entre ellas, la causa de la contratación. Se completa este análisis con la sistematización de las medidas de incentivación a la permanencia en activo, clasificándose en medidas de carácter general, (bonificaciones de cuotas de Seguridad social para trabajadores con 60 o más años, reducción de cuotas para el mantenimiento del empleo de los trabajadores de 59 años y exoneración de cuotas de la Seguridad Social respecto de trabajadores por cuenta ajena con 65 o más años) y Medidas incentivadoras en actividades económicas concretas.

El Capítulo VI "Estructura y régimen jurídico de la jubilación en el ordenamiento español" realiza una detallada exposición de la normativa vigente en materia de jubilación, clarificadora tanto de su estructura como de su funcionamiento. Se describen pormenorizadamente los elementos constitutivos de la pensión de jubilación ordinaria, esto es, la edad, el periodo mínimo de cotización y la cuantía de la pensión a través de los dos factores que la determinan, esto es, la base reguladora y el porcentaje aplicable.

El análisis de la dinámica del régimen de jubilación exige especial atención a aspectos esenciales de su funcionamiento, como son la posibilidad de permanencia en activo a partir de los 65 años, las compatibilidades e incompatibilidades con el trabajo y la jubilación anticipada por razón del grupo o actividad profesional, de trabajadores discapacitados y de mutualistas. La jubilación anticipada de trabajadores no mutualistas es objeto de una descripción exhaustiva de la misma manera que los instrumentos integrados en la jubilación flexible, la jubilación a los 64 años y la jubilación parcial con la finalidad de asentar las bases de unas propuestas sólidas y altamente justificadas que son recogidas en el capítulo relativo a las conclusiones. Con similar finalidad la jubilación forzosa es objeto de un cuidadoso tratamiento que nos conduzca a la valoración de propuestas adecuadas de reforma.

El Capítulo VII "Propuestas de políticas de empleo dirigidas a la contratación y permanencia en activo de hombres y mujeres de mayor edad" propone, de manera sistemática y ordenada, un conjunto de acciones dirigidas a la incentivación de la permanencia en activo y la contratación de trabajadores a partir de los 45/55 años. Estas propuestas tratan de corregir las deficiencias detectadas en el régimen jurídico aplicable a esta materia. Con la finalidad de singularizar los instrumentos, se ordenan las propuestas diferenciando entre medidas destinadas a garantizar y fomentar la permanencia en activo, y medidas destinadas a fomentar la contratación de trabajadores. En todo caso se trata de dar una respuesta unificadora utilizando una estrategia sistemática, compuesta de medidas transversales e interdependientes.

En primer lugar se propone una serie de instrumentos que garanticen y fomenten la permanencia en activo del segmento de trabajadores estudiados a través de medidas de garantía e instrumentos jurídicamente adecuados. En este espacio planteamos la reconsideración del despido por edad como criterio de ordenación general. Esta propuesta queda justificada por la insuficiencia de la ordenación actual de la edad como elemento de discriminación, y por tanto se requeriría reconsiderar la calificación de los supuestos de despido, de forma que el despido a partir de los 55 años tan solo admitiera las calificaciones de procedencia y nulidad, eliminando con ello la calificación del despido como "improcedente".

Seguidamente se exponen un conjunto de propuestas que tienen como finalidad flexibilizar el tiempo y contenido de la prestación laboral. Para ello se propone, como

medida complementaria o alternativa al endurecimiento del despido, esto es, a la nulidad del despido por edad, y con la finalidad de graduar su impacto, permitir y fomentar la transformación del contrato a tiempo completo en un contrato a tiempo parcial a partir de los 55 años. La medida pretende buscar una armonización de intereses, como alternativa al despido, combinando trabajo adaptado a las circunstancias, formación y manteniendo las cotizaciones a la seguridad social. Su ordenación exigiría reformar el artículo 12 del Estatuto o crear un precepto nuevo para otorgarla la singularidad que merece en el entramado de medias que se proponen. En el mismo texto legal habría que acomodar los criterios de movilidad funcional y/o de modificación sustancial de las condiciones de trabajo, con la finalidad de permitir el cambio o adaptación del puesto de trabajo. Igualmente sería necesario modificar la regulación del desempleo contenida en el Texto Refundido de la Ley de Seguridad Social, así como la regulación del convenio especial.

Posteriormente se presentan una serie de propuestas localizadas en la problemática del despido y que, entre otras finalidades, tratan de establecer las condiciones más favorables para el mantenimiento de las cotizaciones. En esta materia se tienen en cuenta las especiales características de las PYMES y, en su consideración, se flexibiliza la regulación propuesta del despido y, en contrapartida podría utilizarse como instrumento compensador la figura del convenio especial. En este espacio de actuación, merecen especial atención la extinción del contrato mediante expedientes de regulación de empleo.

El segundo apartado de medidas recoge las acciones que pueden implementarse para fomentar la permanencia en activo de los trabajadores con edades superiores a los 55 años y aquéllas dirigidas a los mayores de 65.

El siguiente conjunto de líneas de actuación propuestas consiste en la incentivación a la contratación a partir de una determinada edad, con especial referencia a las mujeres que abandonaron el mercado laboral por diversos motivos. En este orden de medidas destaca la creación de un nuevo contrato laboral formativo, la limitación de la utilización de los contratos temporales ordinarios, fomentar la contratación de trabajadores mayores de 45 años y de mujeres, utilizando como instrumento incentivador la reducción de las indemnizaciones por despido disciplinario, la aplicación de un contrato de trabajo para trabajadores mayores de 45 años beneficiarios de las prestaciones y subsidios por desempleo, y la adopción de medidas singulares referidas a la contratación de mujeres

que abandonaron el mercado laboral. Por último, se incorporan criterios en materia de financiación de las políticas incentivadoras para la contratación y la permanencia en actividad de trabajadores y trabajadoras de mayor edad.

El Capítulo VII "Reformas paramétricas: valoraciones y propuestas" presenta una ordenación jurídica innovadora y sistematizada de instrumentos aplicables a la reforma del régimen de jubilación con el objetivo de minimizar el impacto de la estructura demográfica y de las exigencias del escenario económico en el coste de las pensiones. En esta materia la edad de acceso a la jubilación se constituye como un elemento nuclear de la estrategia a seguir, configurándose como un instrumento de reajuste y control del gasto. La importancia del tema exige la revisión cautelosa y, a la vez, rigurosa de los parámetros que rodean la jubilación, entre ellos, todos los que confluyen en el entorno de la edad de jubilación, y, con esta finalidad se presenta una revisión de la tipología de la jubilación y los parámetros de reordenación. Seguidamente se realiza una valoración y se presentan propuestas en materia de jubilación por trabajos peligrosos, avanzando una línea de actuación consistente en un cambio cultural que implique la transformación de la jubilación a edad reducida por el mantenimiento de una actividad compatible. Dentro de las opciones en torno a la edad de jubilación se propone el retraso voluntario en el acceso a la jubilación como alternativa a la elevación obligatoria de la edad de pensionamos, y para ello se proponen medidas que marcan una evolución en la normativa de la jubilación postergada en base a su valoración crítica y propuestas que mejoren su eficacia. Merece una atención especial la valoración de la jubilación parcial ya que permite tanto una mejora de la adaptación del trabajo a la jubilación para colectivos singulares como constituir un instrumento general de ordenación. Por todo ello se propone una nueva regulación de esta figura que le permita obtener la relevancia que dentro del contexto actual se demanda.

Las jubilaciones anticipadas son objeto de un tratamiento minucioso, por su significación en la dinámica del mercado laboral y por su vinculación con aquellos instrumentos que receptionan la expulsión de trabajadores de mayor edad. La actuación en este campo debe acompañarse de medidas globales donde se aglutinen, las referidas a la protección del despido, las políticas de empleo, la

flexibilización de los contenidos de la prestación laboral, la política de formación, el trabajo a tiempo parcial debidamente instrumentalizado..., así como una reordenación de las jubilaciones anticipadas buscando formulas alternativas. Desde esta perspectiva se proponen medidas en el ámbito de la jubilación a los 64 años, las jubilaciones anticipadas para los trabajadores mutualistas y no mutualistas, la jubilación pactada en los convenios colectivos, la elevación de la edad de jubilación y la jubilación flexible.

A continuación se presenta una valoración sobre los elementos que condicionan la cuantificación de la pensión para que, en base a ella, puedan realizarse las reformas paramétricas más eficientes, tanto desde una perspectiva social como económica. En esta materia las propuestas giran en torno a la implantación de una base reguladora única, una reforma del porcentaje aplicable a la base reguladora y sobre los elementos que condicionan el acceso a la protección, esto es, el periodo mínimo de cotización y su conexión con la garantía de pensión mínima y la modalidad no contributiva.

II. LA SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL: UNA APROXIMACIÓN A LOS PRINCIPALES ELEMENTOS DE DEBATE.

Introducción

Es necesario conocer con detalle cómo está conformado el sistema de pensiones para, sobre el análisis de sus elementos sustantivos (fuentes de financiación, composición del gasto, evoluciones históricas y futuras, etc.), poder proponer de forma fundamentada reformas en el mismo habiendo medido convenientemente las repercusiones que éstas pueden tener sobre los elementos estructurales del sistema de Seguridad Social.

Por tanto, el análisis en profundidad de dichos elementos estructurales del sistema de Pensiones nos ayudará a dimensionar adecuadamente qué elementos son los más importantes y cuáles son aquellos sobre los que cabe proponer medidas que tengan una incidencia suficiente a la hora de asegurar los objetivos sobre los que nos marcamos el programa de reformas.

Como nota previa, debemos tener presente que nuestro sistema de Seguridad Social se asienta sobre un modelo conformado por varios niveles de protección.

Existe un primer nivel denominado básico cuyo objeto es el de asegurar rentas de compensación de necesidades básicas. Se trata por tanto de un nivel de protección asistencial o de naturaleza no contributiva a cuya acción protectora acceden todos los ciudadanos por la mera condición de serlo. No obstante, en la mayoría de los casos las prestaciones de este nivel de protección precisan que los beneficiarios cumplan el requisito de no superar cierto límite de ingresos. La financiación de este nivel de protección se realiza por aportaciones del Estado de origen tributario general, y con ellas se financia una cartera de prestaciones que incluyen, entre otras, pensiones no contributivas de jubilación e invalidez, prestaciones familiares económicas, subsidios por maternidad y otras prestaciones por razón de necesidad.

El segundo nivel de protección es el denominado contributivo, y conforma lo que podríamos denominar la espina dorsal de nuestro sistema de Seguridad Social, tanto por coberturas como por recursos implicados. Tiene como objeto garantizar rentas sustitutivas de salario cuando concurren en el beneficiario una serie de circunstancias que le imposibilitan el trabajo. Se trata de un nivel de protección de carácter profesional al que se accede por poseer la condición de trabajador cotizante, y que precisamente se financia mediante las cotizaciones sociales derivadas de la actividad profesional del citado trabajador. Este nivel de protección ofrece prestaciones en forma de pensión de jubilación y de incapacidad permanente, subsidios por incapacidad temporal, maternidad, paternidad, así como otras prestaciones por causa de muerte y supervivencia.

El tercer nivel de protección es el denominado complementario. Su función es la de, como indica su nombre, ofrecer una protección adicional (pero nunca sustitutiva) a la que ofrecen los dos niveles anteriormente descritos. Su cobertura es voluntaria y libre, y sus beneficiarios pueden acceder a ella bien sea a título individual, mediante la contratación de las coberturas que considere, bien de forma colectiva, generalmente a través de programas de empleo habilitados en las empresas a través de la negociación colectiva. La financiación de este nivel de protección se realiza con aportaciones voluntarias y directas de los beneficiarios y, en su caso, de las empresas que así lo han decidido. Las prestaciones que ofrece este nivel son de naturaleza bastante similar a las del nivel contributivo, si bien se centran casi en exclusiva en las prestaciones relacionadas con la vejez, la incapacidad permanente, la muerte y la supervivencia. No obstante, y dada la naturaleza “complementaria” de este último nivel, centraremos nuestro análisis en los niveles asistencial y contributivo, ya que son estos los que conforman *sensu estricto* nuestro sistema público de Seguridad Social.

Toda esta estructura configura finalmente un sistema de protección social que conforma la principal partida de gasto público de la economía española con un presupuesto final superior a 128.540 millones de euros para el año 2011¹, lo que supone alrededor del 12% del Producto Interior Bruto. En cuanto a su situación financiera, el sistema de

¹ MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA. Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2011.

Seguridad Social, gracias en buena medida a los instrumentos anticíclicos que ha sabido generar (cotización por desempleo, por ejemplo), ha logrado presentar sucesivos superávits incluso a pesar de la grave situación económica que venimos atravesando desde el inicio de la crisis económica y que han permitido dotar un Fondo de Reserva hasta constituir un montante actual de 64.001 millones de euros, lo que supone aproximadamente el 6% del Producto Interior Bruto.

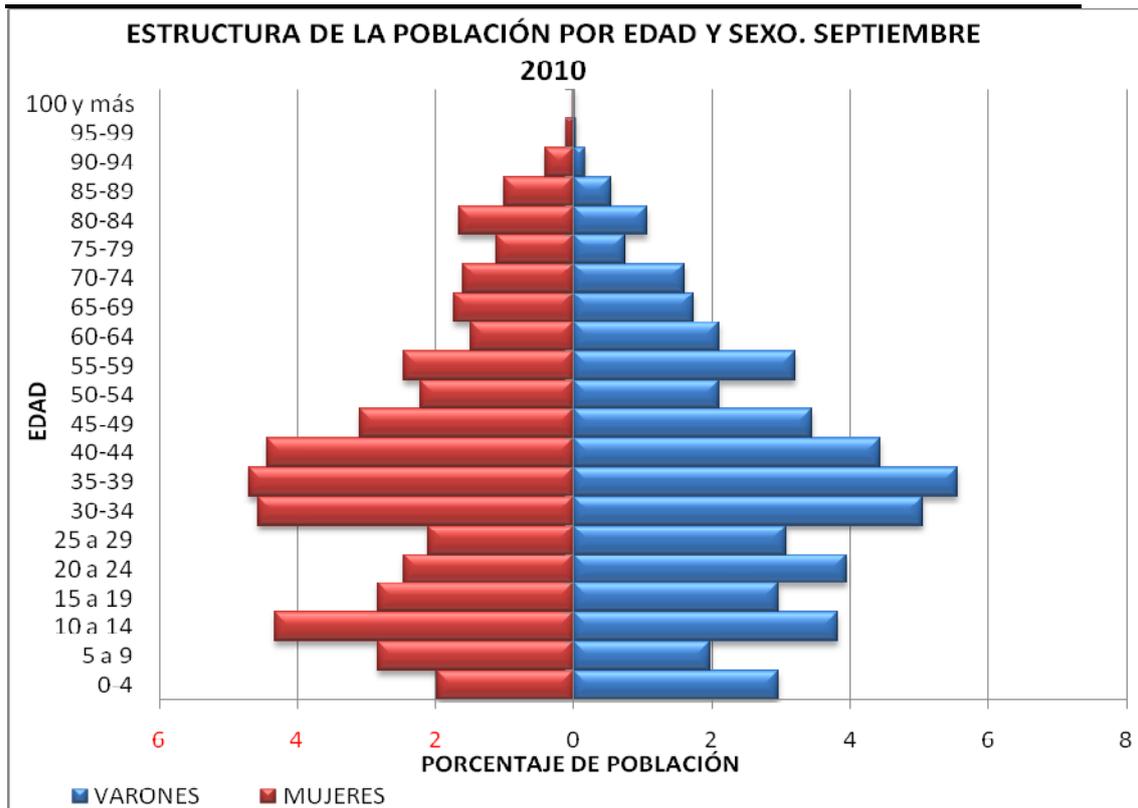
La traducción de estos términos macroeconómicos a la realidad ciudadana podría resumirse en que en la actualidad, el sistema de Seguridad Social tiene reconocidas aproximadamente 8,6 millones de pensiones contributivas y algo menos de 0,5 millones de pensiones no contributivas; además de proteger en su nivel asistencial a la totalidad de ciudadanos españoles, y en su nivel contributivo a unos 20 millones de trabajadores (18 millones de trabajadores afiliados en activo y 2 millones de desempleados con prestación por desempleo contributiva).

1. Apuntes generales sobre demografía y mercado de trabajo.

Los sistemas de pensiones como el nuestro basados en el modelo de reparto y financiados básicamente con cotizaciones sociales, son especialmente sensibles a los factores demográficos y de mercado de trabajo.

Para abordar un primer nivel de análisis de nuestro sistema de Seguridad Social es preciso detenernos, aunque sólo sea brevemente, sobre la estructura demográfica actual y su evolución esperada en el medio y largo plazo.

En este sentido, la población total de España es de algo más de 46 millones de habitantes, distribuidos por edades con un perfil por edades de acuerdo con el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia.

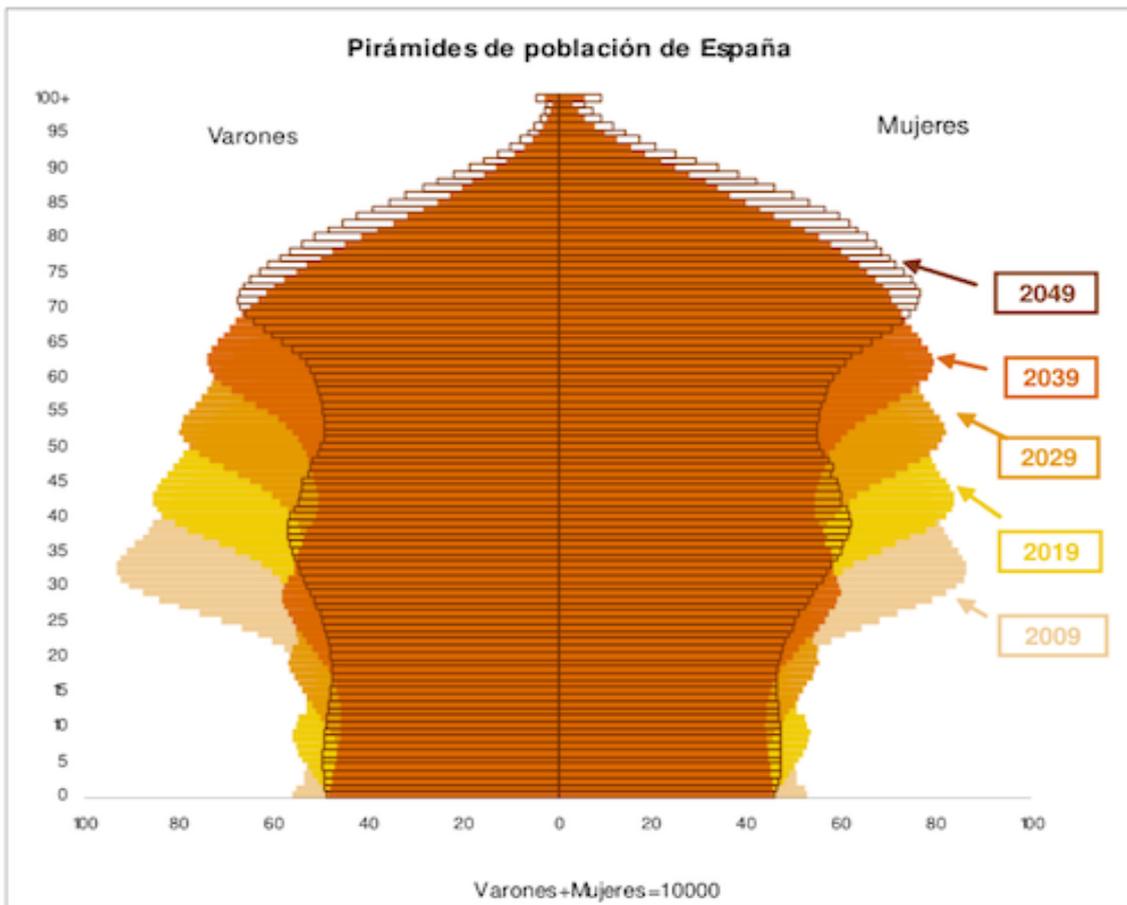
Como puede apreciarse, la población femenina (50,75%) es ligeramente superior a la masculina (49,25%). La ventaja del número de hombres nacidos respecto al de mujeres, es del 7% a favor de aquéllos. Sin embargo, por razones de la incidencia de la mortalidad en los hombres, a partir de los 45 años, esta proporción se iguala y tras la barrera de los 50, son las mujeres las que representan un mayor porcentaje de la población mostrando un ritmo creciente conforme avanza la variable edad.

Por su parte, la inmigración es un fenómeno que también en el caso de edades entre los 25 y 39 años, sobre todo, incide en una mayor proporción de hombres frente a mujeres en la pirámide de población, ya que es predominante el número de inmigrantes masculinos al de féminas.

Por último, la nota más característica de la pirámide de población española la marca el hecho de que, en apenas 20 años –en torno a los últimos años del siglo XX- la tasa de fecundidad se redujo pasando de un 2,4 hijos por mujer a 1,2 hijos por mujer. Lo drástico de este cambio, en tan corto período de tiempo, provoca que a algunos grupos de edad les suceda una generación con la mitad de individuos. Este dato se pone de

manifiesto, por ejemplo, en el ratio de edad de los 30-34 años que roza los cuatro millones de personas, frente al grupo de los 10-14 que se compone de 2.135.313, esto es, casi la mitad de población.

La previsión de evolución de esta pirámide de población realizada por el INE (Instituto Nacional de Estadística) para las próximas cuatro décadas viene marcada por un progresivo envejecimiento de la población provocado por la mencionada disminución de la fecundidad y por la mortalidad, de acuerdo con el siguiente gráfico:



Fuente: Anuario estadístico INE.

La citada proyección presenta ante una pirámide de población claramente envejecida, en la que los grupos de edad más numerosos para el año 2049 se encuentran en torno a las personas de entre 70 y 74 años –la generación más joven del baby-boom-. Estos datos suponen una previsión de que el ratio de dependencia, es decir, la población encargada

de mantener a la población dependiente, estaría en el 0,86%, lo cual quiere decir que el primer grupo superaría escasamente al segundo en número, una situación muy complicada de sobrellevar.

Las causa de envejecimiento de la población, pues, viene determinada por dos datos fundamentalmente: primero, la baja fecundidad y, por otro, el constante aumento de la esperanza de vida –sin olvidar, que éste se produce en mayor medida por la disminución de la mortalidad infantil, no tanto porque los españoles vivan más años en edad comparada, que también. Ver página 27 del alumno.

Del primer dato ya hemos hablado anteriormente, del segundo cabe destacar los cambios producidos en el período de 1991 a 2008. Según datos del INE, la tasa de esperanza de vida en el momento del nacimiento ha variado en este periodo como sigue:

Evolución de la Esperanza de vida (años)

	Año 1991	Año 2008	Año 2048
Hombres	73,50	78,21	84,31
Mujeres	80,67	84,54	89,89

Fuente: Elaboración propia.

Por ello, no sólo debemos extraer el significativo crecimiento de la esperanza de vida a los 65 años en tan sólo 18 años, que se eleva en casi cinco años para los hombres y cuatro para las mujeres, sino también el de las previsiones que mantienen una creciente tendencia hasta, al menos, los próximos cuarenta años.

En cualquier caso debemos matizar que la proyección demográfica presenta dos niveles de certidumbre. En lo referido a la parte alta de la pirámide, correspondiente al grupo de población de más de 65 años, el grado de fiabilidad es realmente elevado habida cuenta de que este colectivo ya se encuentra actualmente en la sociedad y, salvo catástrofe, la tendencia a que permanezcan entre nosotros es realmente alta. Por tanto sabemos a ciencia cierta el número de personas mayores de 65 años que tendrá la sociedad

española y, por extensión, el número pensionistas a los que el sistema de seguridad social habrá de proteger. De hecho, sabemos que en el entorno de 2050 habremos de pagar casi 17 millones de pensiones, el doble de las actuales, y habremos de hacerlo durante un tiempo medio de, al menos, 18 años contados desde los 65 años de edad.

Sin embargo, la proyección de población que se sitúa en las partes más bajas de la pirámide presenta un mayor grado de incertidumbre, habida cuenta de que estas personas todavía no han nacido y cabe la posibilidad de instrumentar políticas concretas que intervengan en su número, ya sea de naturaleza natalista o de inmigración. Aunque también es cierto que la tendencia actual de ambas variables, de no realizarse sobre ellas ninguna intervención extraordinaria, tenderán a evolucionar de forma natural en el sentido antes presentado.

Respecto del mercado de trabajo, hemos de destacar que ésta es, sin duda, la variable que condensa de forma más clara los efectos de la crisis económica en nuestro país. Y dentro del conjunto del mercado laboral lo hace especialmente la tasa de desempleo que, a la larga, se configura como un factor de riesgo sobre el sistema de pensiones en el medio plazo.

Una simple comparativa de los datos de desempleo de la Unión Europea de los 27, la Eurozona (EU 16) y España, nos hacen identificar claramente esa relevancia.

Tasa de Desempleo

	UNION EUROPEA (27)	EUROZONA (EU 16)	ESPAÑA
DICIEMBRE 2007	6,9%	7,4%	8,8%
AGOSTO 2010	9,6%	10,1%	20,5%

La brecha existente entre España y la Unión Europea o la Eurozona en términos de desempleo, se ha ampliado de manera exponencial hasta la fecha, llegando a cifras en el caso español que duplican sobradamente los porcentajes europeos.

Habida cuenta de la evolución y estructura que presenta en nuestro país el desempleo, éste resulta ser un problema que amenaza con convertirse en endémico en nuestro país, de modo que aún en épocas de importante crecimiento económico mantiene tasas por encima de la media europea. Así, cuando en el año 2007 la Unión Europea crecía a un 3% interanual y poseía una tasa de desempleo del 6,9%, España que crecía a un mayor ritmo -3,6%- tenía una tasa de desempleo casi dos puntos por encima, el 8,8%.

Planteado así el problema endémico español, con la llegada de la crisis y el consiguiente crecimiento negativo registrado por todas las economías de referencia, se acentúa el crecimiento de nuestras cifras de paro de manera desorbitada respecto a la mayoría de nuestros vecinos, convirtiéndose así en el mayor problema socioeconómico que acarrea la crisis para nuestro país.

Si analizamos la variable desempleo por sectores de actividad y grupos de edad.

Como podremos contrastar en la siguiente tabla, los diferentes sectores han tenido igual suerte con la llegada de la crisis de cara a incrementar, en una proporción aproximada al doble, los parados que poseían antes de iniciar aquélla.

Destacan dos sectores sobre el resto en cuanto a la especial incidencia del paro en ellos: Servicios y Construcción; son los que han aumentado en mayor proporción el número de parados que registran, llegando incluso a duplicarlo en el caso de la construcción, en el corto período de dos años.

Como última anotación, debemos poner énfasis en el llamativo aumento de aquellas personas que o bien buscan su primer trabajo o bien han dejado su último empleo hace más de un año, que han pasado de ser 755.000 en el primer trimestre del año 2008 hasta los 2.005.500 que están en tal situación a principios del año 2010. Este colectivo aumenta de tal forma a causa del elevado crecimiento del número de parados de más de un año de antigüedad, que a finales del último trimestre de 2009, ascendía a 1.477.200² personas. Lo que señala que la crisis afecta especialmente a los más jóvenes que se

² INE. Estadística de desempleo por sectores.

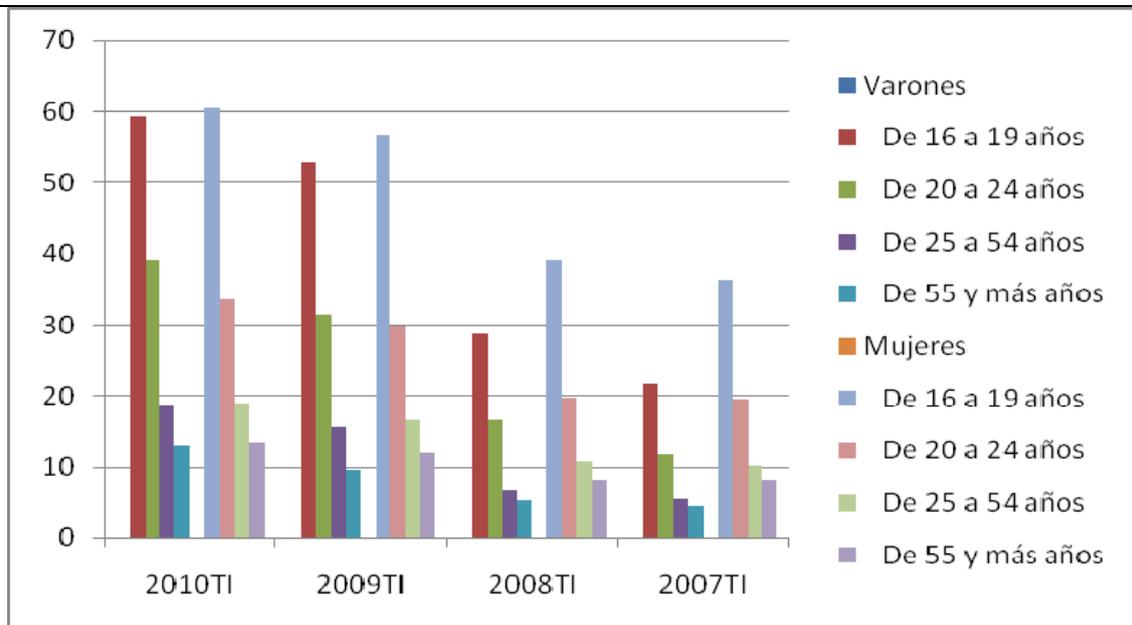
incorporan al mercado de trabajo por primera vez y aquellos que entran y salen del empleo sin encontrar con una carrera profesional estable.

PARADOS POR SECTOR ECONÓMICO. (En miles de personas)			
SECTOR/TRIMESTRE	1er. Trimestre 2008	1er. Trimestre 2009	1er. Trimestre 2010
AGRICULTURA	114,2	170,5	198,8
INDUSTRIA	166,7	373,1	302,6
CONSTRUCCIÓN	294,1	743,7	601,5
SERVICIOS	844,3	1.446,40	1504,30
Parados que buscan su primer empleo o han dejado su último empleo hace más de 1 año	755	1277,00	2005,50

TASA DE DESEMPLEO POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD					
	2010TI	2009TI	2008TI	2007TI	Crecimiento (%) de la Tasa de Desempleo 2007-2010
Varones					
De 16 a 19 años	59,38	52,88	28,74	21,77	37,61
De 20 a 24 años	39,09	31,46	16,6	11,76	27,33
De 25 a 54 años	18,53	15,66	6,77	5,54	12,99
De 55 y más años	12,83	9,55	5,26	4,52	8,31
Mujeres					
De 16 a 19 años	60,42	56,73	39,04	36,34	24,08
De 20 a 24 años	33,63	29,89	19,68	19,51	14,12
De 25 a 54 años	18,98	16,6	10,88	10,16	8,82
De 55 y más años	13,53	12,01	8,19	8,3	5,23

Fuente: Elaboración propia.

PROGRESIÓN INTERANUAL DE LAS TASAS DE DESEMPLEO DE HOMBRES Y MUJERES POR GRUPO DE EDAD



Fuente: elaboración propia.

Tal y como se aprecia en cuadro anterior y el gráfico correspondiente la intensidad de la crisis que venimos atravesando ha terminado por igualar las tasas de desempleo de hombres y mujeres, si bien se ha hecho mucho más virulenta entre los más jóvenes. En este sentido se aprecia cómo el efecto del desempleo se acentúa conforme se reduce la edad del trabajador, siendo mucho menos virulento el crecimiento entre los trabajadores y trabajadoras de mayor edad.

De hecho, los varones de entre 16 y 19 años han visto incrementada su tasa de desempleo en más del 37%, frente al crecimiento del 8% que han registrado los trabajadores hombres de más edad. E idéntico comportamiento se produce entre las mujeres trabajadoras, mientras que las menores de 19 años han visto incrementada su tasa de desempleo en un 24%, las mayores de 55 años tan sólo lo han hecho en algo más del 5%.

Es indudable la necesidad de abordar medidas específicas para el colectivo de trabajadores más jóvenes que permitan elevar su tasa de ocupación. Aquí se demuestra, por tanto, que no basta con realizar políticas de fomento de la natalidad o la emigración

que ayuden a revertir la pirámide de población hasta el equilibrio generacional si, al mismo tiempo, no somos capaces de garantizar que estas mismas generaciones más jóvenes pueden acceder al empleo y con ello a la cotización que garantice el equilibrio financiero del sistema de pensiones.

2. Capítulo de ingresos: Cómo se financia la Seguridad Social.

Avanzando en el análisis de cómo se comportan aquellos trabajadores que sí que tienen empleo y a través de su cotización garantizan con ello la suficiencia económica de las prestaciones, abordaremos a continuación la configuración del capítulo de ingresos del sistema de Seguridad Social. En este punto, haremos especial hincapié en aquellos elementos relacionados con esta materia que han sido y están siendo objeto de debate, en especial analizaremos la importancia de la separación de fuentes, la centralidad de las cotizaciones sociales, la configuración y evolución que están teniendo las bases de cotización y el papel de los tipos de cotización en el marco de garantizar la suficiencia financiera del sistema así como mecanismo de empleo y competitividad de las empresas.

2.1 la importancia de la separación de fuentes y las cotizaciones sociales.

Como hemos señalado anteriormente, los dos niveles principales de protección de nuestro sistema de Seguridad Social tienen fuentes de financiación diferentes. El nivel básico o no contributivo se financia fundamentalmente mediante transferencias presupuestarias que asume directamente el Estado, mientras que el nivel contributivo se financia totalmente mediante cotizaciones sociales.

El principio que rige esta situación es el de “separación de fuentes”³, de tal modo que aquellas coberturas de carácter universal a las que se accede por la mera condición de ser ciudadano deben tener una financiación de carácter impositivo general que asume el

³ Más adelante, en el capítulo dedicado a las diferentes reformas que se han ido operando en el sistema de Seguridad Social se abordará con mayor detenimiento este principio que ha resultado esencial a la hora de asegurar la sostenibilidad del sistema en el largo plazo.

Estado, mientras que aquellas otras prestaciones de carácter profesional deben financiarse básicamente por aportaciones procedentes de las cotizaciones sociales derivadas de dicha actividad profesional. Y aunque el principio de separación de fuentes aún está en fase de implementación, y todavía quedan algunas partidas de gasto en las que debe terminar de implantarse totalmente, no obstante, en un análisis de conjunto del sistema puede advertirse con perfecta claridad su aplicación.

En este sentido, el hecho de la diferencia de tamaño que poseen el nivel básico o asistencial, mucho menor, y el nivel contributivo, que supone la inmensa mayoría de la acción protectora del sistema, explica las diferencias que también existen respecto de la participación de las diferentes fuentes de financiación. Así, las cotizaciones sociales suponen el 89,07% del total de ingresos, mientras que las transferencias de la Administración General del Estado se limitan al 6,92%⁴.

Precisamente, una de las partidas de gasto a las que nos referíamos antes en referencia al proceso de separación de fuentes que todavía se encuentra en fase de implementación es precisamente una de las que mayor gasto concentra. Nos estamos refiriendo a los complementos por mínimos de las pensiones contributivas.

Dichos complementos por mínimos son aquellos que reciben los beneficiarios de una pensión contributiva, que cumplen determinados requisitos de ingresos, cuando la cuantía de la pensión a la que han generado derecho es inferior a la cuantía mínima que anualmente se establece en ley de presupuestos. Se trata por tanto de un complemento económico que si bien se determina sobre la base de una prestación contributiva, tiene como objeto completar ésta con objeto de asegurar rentas de compensación de necesidades básicas, por lo que el nivel de protección al que corresponde es el asistencial o no contributivo.

La lógica del principio de separación de fuentes obliga a que el gasto derivado de esta partida sea asumido íntegramente por aportaciones del Estado con origen en la imposición general, y así consta como recomendación primera del Pacto de Toledo

⁴ MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN. Presupuestos de la Seguridad Social. Cifras y datos ejercicio 2010. Secretaría de Estado de la Seguridad Social, Madrid., 2010. pg. 48

(1995) e incluso se estableció en el Acuerdo de Diálogo Social de Pensiones de 2001 un calendario para la plena implementación de la medida de modo que el Estado fuese progresivamente asumiendo la totalidad dicho gasto. El mencionado plazo termina formalmente el 1 de enero de 2014, aunque la evolución de aportaciones que han realizado los diferentes Gobiernos al respecto dejan un amplio margen de duda sobre la posibilidad de cumplirlo. Desde su puesta en práctica en todos los ejercicios presupuestarios el Gobiernos de turno han ido incrementando su aportación en este apartado en 300 millones de euros anuales, una cifra que en el momento de establecer el calendario en cuestión se calculó como suficiente para cumplir el plazo fijado en 2014. Sin embargo, este calculo no introducía la variable derivada de los incrementos que anualmente los Gobiernos han venido realizando en las cuantías de las pensiones mínimas, de tal forma que dichos incrementos han venido a financiarse en gran medida con ingresos de cotizaciones sociales, haciendo imposible cumplir con los plazos fijados para la plena separación de fuentes en este apartado.

Financiación de los Complementos a mínimos 2000-2010

Año	Aportación del Estado		Cotizaciones Sociales		Total Gasto Complementos a Mínimos (millones de euros)
	millones de euros	% del total	millones de euros	% del total	
2000	97,89	2,45	3.901,79	97,55	3.999,69
2001	97,89	2,39	4.003,79	97,61	4.101,68
2002	306,35	7,32	3.881,59	92,68	4.187,94
2003	606,35	14,67	3.526,98	85,33	4.133,33
2004	906,35	22,63	3.098,31	77,37	4.004,66
2005	1.206,35	27,44	3.190,02	72,56	4.396,37
2006	1.506,35	31,36	3.296,47	68,64	4.802,82
2007	1.806,35	33,55	3.577,47	66,45	5.383,82
2008	2.106,35	35,75	3.785,18	64,25	5.891,53
2009	2.406,35	37,52	4.006,43	62,48	6.412,78
2010*	2.706,35	38,82	4.266,08	61,18	6.972,43
2011*	2.806,45	39,86	4.235,80	60,14	7.042,20

* Estimación.

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración

En el cuadro anterior, podemos comprobar cómo únicamente en los primeros años del proceso de separación de fuentes se fue cumpliendo el objetivo de trasvasar la responsabilidad de la financiación de los complementos a mínimos desde las cotizaciones hacia las aportaciones directas del Estado, y ello se hizo a consta de incrementar muy moderadamente las cuantías de las pensiones mínimas. Sin embargo, en la segunda etapa de este calendario, iniciada en el año 2005, el incremento de las pensiones mínimas por cuantías mucho mayores pero manteniendo sin embargo el mismo compromiso de incremento anual de 300 millones de euros en la aportación

estatal ha tenido como resultante que, en la práctica, dichos incrementos en las cuantías de las pensiones mínimas se han financiado a costa exclusiva de las cotizaciones sociales.

A esta situación, además, debemos venir a sumar que en 2011 el proyecto de presupuestos prevé que la aportación del Estado en esta materia se incremente sólo en 100 millones de euros, por lo que la participación de las cotizaciones sociales en la financiación de los complementos a mínimos se incrementará respecto de la del ejercicio anterior.

Como vemos, la situación actual obliga a que más de 4.000 millones de euros anuales de recursos financieros procedentes de cotizaciones se estén destinando al pago de prestaciones de naturaleza no contributiva. Y lejos de asegurar el cumplimiento del compromiso de hacer efectiva en 2014 la plena separación de fuentes, parece necesario redoblar esfuerzos en el cumplimiento de este punto. Aun compartiendo la filosofía que lleva a un Gobierno a incrementar las cuantías de las pensiones mínimas hasta estándares de calidad de vida suficientes, dicho esfuerzo debe respetar la naturaleza de prestación no contributiva de los complementos a mínimos asociados al mismo de modo que se asegure la sostenibilidad financiera del conjunto del sistema, amén de que, además, el incremento de las pensiones mínimas debería también guardar cierto correspondencia con el conjunto de variables del sistema (evolución del Salario Mínimo Interprofesional, evolución de las bases de cotización, etc.) de modo que se garantice el equilibrio interno necesario entre los principios de solidaridad y contributividad.

Hemos de recordar, por último, que precisamente el principio de separación de fuentes es una de los aspectos sobre el que parece existir un mayor grado de consenso en relación a la centralidad que tiene en el aseguramiento de la sostenibilidad a largo plazo del sistema de Seguridad Social.

De acuerdo a este esquema de financiación, las cotizaciones sociales recaudadas en forma de cuotas por contingencias comunes y accidentes de trabajo son la principal fuente de recursos del sistema de Seguridad Social, con un importe de 107.376 millones de euros en 2010, lo que suponía el 89,9% del total de ingresos del sistema, y seguirá

haciéndolo en el año 2011 con una previsión inicial de 110.447 millones de euros que representa el 89,4% del total de ingresos previstos para este ejercicio. En ambos ejercicios los ingresos por cotizaciones sociales suponen cuantías superiores al 10% del PIB.

Comprobamos así la importancia de las cotizaciones sociales a la hora de asegurar la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social. Recordemos que dicha cotización está organizada alrededor de una serie de Regímenes de afiliación que ordenan la contribución de los diferentes sectores de actividad al sistema de Seguridad Social. Aunque existen seis regímenes de afiliación⁵, el que concentra la inmensa mayoría de trabajadores afiliados es el Régimen General que concentra el 76% de los afiliados, seguido muy de lejos del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos que agrupa al 16%.

Por tanto el Régimen General se constituye como la principal fuente de ingresos del sistema de Seguridad Social, de modo que las circunstancias que le afectan tienen una repercusión directa sobre el conjunto de la Seguridad Social, y más especialmente sobre su nivel contributivo.

Como hemos visto, la lógica financiera del sistema en su nivel contributivo establece que los gastos ocasionados por las prestaciones reconocidas se financian mediante las cotizaciones sociales derivadas de la actividad profesional de los trabajadores en activo. Y sobre esta relación prestaciones / cotizaciones cabe establecer algunas consideraciones de interés.

2.2 Tasa de Dependencia.

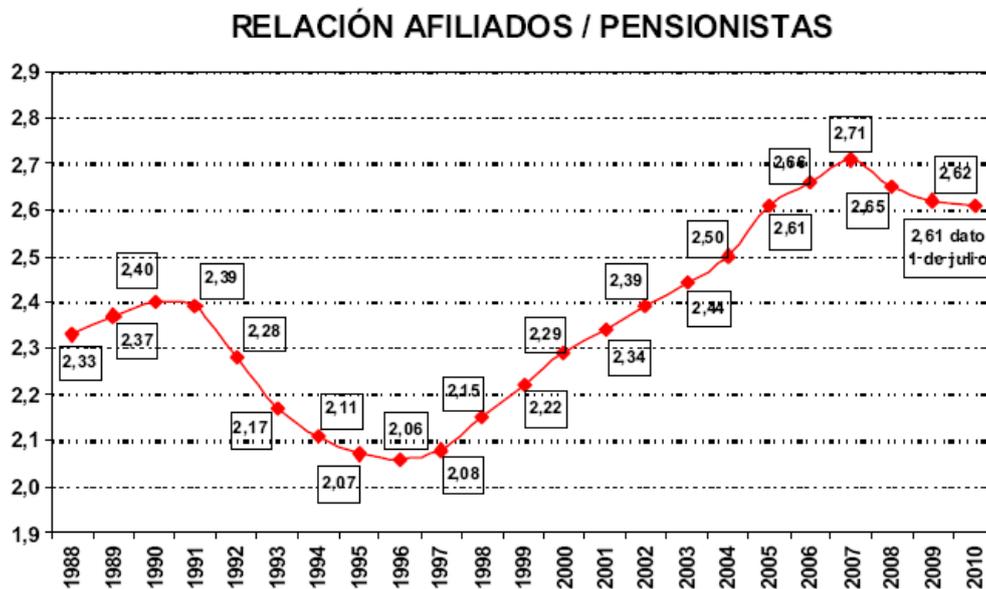
Una primera variable sobre la que es necesario abundar es la relación que existe entre el número de activos que son fuente de financiación y el número de pasivos que son

⁵ En concreto los Regímenes de afiliación son los siguientes: Régimen General que contaba según el último dato disponible (septiembre 2010) con 13,38 millones de trabajadores afiliados en activo; Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, con 3,12 millones de afiliados; Régimen Especial Agrario, con 0,79 millones de afiliados; Régimen Especial de Empleadas de Hogar con 0,29 millones de afiliadas; el Régimen Especial del Mar con 66.472 afiliados; y el Régimen Especial de la Minería del Carbón con 6.587 trabajadores afiliados.

destino de las prestaciones. Esta relación denominada Tasa de Dependencia se construye a partir del cociente establecido entre el número de trabajadores afiliados a la Seguridad Social (incluidos los desempleados con prestación contributiva⁶ y los jubilados pensionistas del sistema.

Los análisis que a menudo se establecen sobre la comparación del volumen de población con edad igual o superior a la edad legal de jubilación y la que se encuentra en edad laboral, pueden tener un interés demográfico pero, al obviar la relación real entre ingresos-gastos del sistema, no pueden utilizarse para establecer parámetros sobre los que sustentar la sostenibilidad del sistema propiamente dicha.

La actual Tasa de Dependencia se sitúa en 2,61, y en su evolución histórica podemos apreciar la influencia que en ella tienen los ciclos económicos.



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

⁶ A la hora de determinar la Tasa de Dependencia se tienen en cuenta todos los trabajadores que realizan cotizaciones al sistema, de modo que además de los trabajadores en activo también se incluyen aquellos trabajadores desempleados con prestaciones de naturaleza contributiva que incluye cotización al sistema, los beneficiarios de subsidio de mayores de 52 años que también cotizan por la contingencia de jubilación, y los trabajadores en cualquier otra situación que no obstante tienen suscrito un Convenio Especial con la Seguridad Social por el que se realizan aportaciones al sistema.

La actual tasa se sitúa en una tendencia decreciente con origen en la crisis económica iniciada en 2007, si bien se aprecia una ligera desaceleración en el ritmo de caída del indicador. Una situación similar a la actual, marcada por una caída importante del empleo, fue la que experimentó el sistema de Seguridad Social en la primera mitad de la década de los noventa, cuando la Tasa de Dependencia llegó entre 1992 y 1997 a sus mínimos históricos con un valor de 2,06. Posteriormente, el ciclo económico expansivo iniciado a finales de esa misma década supuso una recuperación de los índices de la tasa de dependencia de la mano de un incremento del empleo hasta situarla en su máximo histórico reciente en 2007 en un valor de 2,71.

La situación actual de la Tasa de Dependencia muestra un valor idéntico al que el sistema tenía en el año 2005, coincidiendo con la última fase del anterior ciclo económico expansivo.

Respecto de la evolución reciente de dicha tasa que parece mostrar una cierta ralentización en el ritmo de reducción de su valor, sobretudo en los dos últimos ejercicios, cabría tener en cuenta el posible “efecto colchón” que todavía ofrecen los trabajadores desempleados con prestación contributiva. Ello es así en la medida en la que el ciclo económico negativo destruye empleo pero, en términos de ingresos por cotizaciones al sistema, esta destrucción se ve compensada por el acceso a prestaciones contributivas que conllevan cotización a la Seguridad Social. En el año 2010 ha habido aproximadamente unos 2,2 millones de trabajadores desempleados con prestaciones contributivas por los que el Servicio Público de Empleo ha venido cotizando al sistema de Seguridad Social. Esta cotización del Servicio Público de Empleo ha supuesto el 10,55% de los ingresos por cotizaciones en el año 2010, sin embargo el proyecto de presupuestos para el ejercicio 2011 reduce la aportación de esa misma partida al 9,40%, por lo que se espera un descenso en el número de beneficiarios con prestación contributiva.

Por tanto, la situación actual que muestra la Tasa de Dependencia del sistema de Seguridad Social se sitúa en valores similares a los que mostraba en 2005, coincidiendo con la última etapa de crecimiento económico experimentado en nuestro país. Este dato,

sin ser bueno, tampoco resulta especialmente alarmante en el corto plazo, si bien es necesario puntualizar que se encuentra en una tendencia de pérdida de valor que, por ahora, parece estar ralentizada por el efecto anticíclico que produce la cotización de los beneficiarios de prestación contributiva por desempleo, si bien todo apunta a una reducción sensible de los mismos en el año 2011.

2.3 Bases de cotización.

Una segunda variable a tener en cuenta es la cuantía de ingresos por la que los trabajadores en activo cotizan financiando así las prestaciones de los trabajadores en pasivo o jubilados. En la medida en que los ingresos derivados de la actividad productiva de los trabajadores sean suficientes para proveer las prestaciones que necesitan los pasivos, estaremos ante un sistema de protección sostenible en el tiempo. Por tanto, uno de los elementos fundamentales a este respecto es la base de cotización.

Hemos de señalar que, con carácter general, la base de cotización está referenciada al salario real del trabajador⁷ o, en algunos casos excepcionales como los de los regímenes especiales, a una cantidad fija, denominada “base tarifada”. De este modo, la base de cotización es la referencia salarial sobre la que se aplica el tipo de cotización (porcentaje establecido para cotizar por cada una de las contingencias protegidas, y que veremos con detalle más adelante), de manera que su resultado es la cuota (importe a pagar) que se cotiza finalmente al sistema de Seguridad Social.

A la hora de abordar las bases de cotización hemos de tener en cuenta que nuestro sistema de Seguridad Social prevé un tope mínimo y máximo para determinar las bases de cotización de manera que no se pueden exceder ni por defecto ni por exceso. La base mínima de cotización se establece anualmente a partir del Salario Mínimo Interprofesional prorrateado en 12 mensualidades, mientras que la base máxima se establece anualmente.

⁷ Se ha de tener en cuenta que no todas las percepciones salariales están sujetas a cotización, bien porque retribuyan conceptos extrasalariales (indemnizaciones por traslados, suspensiones, despidos, etc.), bien porque dichos conceptos compensen gastos relacionados con el trabajo que están sujetos al Reglamento del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (dietas, desgaste de herramientas, prendas de trabajo, quebranto de moneda, etc.).

2.4 Correlación de la bases de cotización con los ingresos reales.

El primer indicador relativo a las bases de cotización debería ser el de medir si realmente la base utilizada se corresponde con los ingresos reales del trabajador. En este sentido comenzaremos por señalar cuáles son las bases medias de cotización en los distintos regímenes de afiliación de la Seguridad Social⁸:

Régimen General:	1.645,52 euros mensuales
Régimen Especial de Trabajadores Autónomos:	962,12 euros mensuales
Régimen Especial Agrario:	735,64 euros mensuales
Régimen Especial del Mar:	1.338,61 euros mensuales
Régimen Especial de la Minería del Carbón:	2.638,40 euros mensuales
Régimen Especial de Empleados de Hogar:	725,75 euros mensuales

Si comparamos estas bases de cotización con el salario medio negociado situado actualmente en 21.883,48 euros anuales⁹, podemos comprobar cómo los Regímenes Especiales de Trabajadores Autónomos, el Agrario y el de Empleados de Hogar son los que muestran claramente una mayor falta de relación entre los ingresos medios y las bases de cotización declaradas.

En los tres casos reseñados, los trabajadores afiliados en estos regímenes cotizan por bases tarifadas que, claramente no están adecuadamente correspondidas con los salarios reales medios que perciben los trabajadores. Por lo que la primera conclusión a extraer debe ser la necesidad de reformular la posibilidad de cotizar por bases tarifadas o, en todo caso, en los casos concretos señalados la necesidad de actualizar dichas bases para adecuarlas a los salarios reales que perciben los trabajadores en cuestión.

Hemos de tener en cuenta que cuando las bases de cotización están calculadas por debajo de los ingresos reales del trabajador, el único beneficiado en el corto plazo es quien reduce los costes de producción asociados a la protección social, aún a costa de

⁸ Todos los datos reseñados en este apartado referidos a bases medias de cotización son los recogidos por el MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA., en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2011, y están referidos al ejercicio 2009 que es el último en el que se ha realizado el cierre contable.

⁹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Encuesta de Estructura Salarial 2010 (datos 2008).

que en el medio y largo plazo este fenómeno de infracotización tenga graves efectos sobre la recaudación global del sistema y una futura infraprotección del trabajador una vez que éste alcanza la condición de pasivo. Así, cuando se produce una carrera de infracotización continuada, una vez que el trabajador adquiere la condición de pasivo la protección que recibe del sistema calculada sobre su carrera de cotización es igualmente deficiente, por lo que muy a menudo precisa de mecanismos de gasto adicional que complementen la infraprotección derivada de los derechos que ha generado. Tanto más grave de esta situación es el hecho de que se quiebre la contributividad y la equidad interna del sistema de Seguridad Social, como que el esfuerzo solidario para resolver esta situación ha de llevarse a cabo por el conjunto del sistema.

Este es el caso, por ejemplo, que afecta a los Regímenes Especiales cuyas bases de cotización son más bajas, de modo que los trabajadores afiliados a los mismos presentan carreras de cotización distorsionadas que más tarde exigirán un sobreesfuerzo al conjunto del sistema a la hora de precisar complementos a mínimos en las pensiones.

Regímenes de Afiliación	Base media de cotización 2009 (euros mensuales)	% de las pensiones de jubilación que necesitan complementos por mínimos¹⁰
Régimen Especial de la Minería del Carbón	2.638,40	2,56
Régimen General	1.645,52	16,92
Régimen Especial del Mar	1.338,61	19,04
Régimen Especial de Trabajadores Autónomos	962,12	42,45
Régimen Especial Agrario	735,64	60,68
Régimen Especial de Empleados de Hogar	725,75	59,58
Total Sistema	--	27,03

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Seguridad Social.

¹⁰ Seguridad Social, datos a 1 de septiembre de 2010.

En el cuadro anterior vemos cómo existe una correspondencia inversamente proporcional entre los regímenes de afiliación con bases tarifadas y especialmente reducidas, y la necesidad que a largo plazo presentan estos mismos regímenes para recibir complementos a mínimos en sus pensiones. Hasta tal punto que los Regímenes Especiales de Autónomos casi triplican la necesidad de complementos a mínimos que precisa, por ejemplo, el Régimen General, y los Regímenes Especiales Agrario y de Empleados de Hogar casi cuadruplican esa misma referencia.

Haciendo un análisis pormenorizado por cada uno de los regímenes especiales señalados anteriormente, cabe mencionar las siguientes peculiaridades:

En el caso del Régimen Especial de Empleadas de Hogar, desde el año 2010 ha comenzado a corregirse en parte esta situación de modo que la base tarifada de cotización se corresponde con la base mínima del Régimen General. Anteriormente a esta fecha, la base tarifada por la que se cotizaba era inferior a la mencionada base mínima.

Si bien todavía queda recorrido para seguir avanzando en la plena equiparación de derechos de los trabajadores de este Régimen Especial con del Régimen General. Aún dando por bueno la idea ampliamente asentada de que puesto que esta actividad económica concentra una alta proporción de trabajadores poco cualificados y, por lógica, referenciados en mayor medida al Salario Mínimo Interprofesional, la referencia a una cotización por la base mínima del Régimen General podría ser adecuada. Pero con la misma claridad debemos afirmar que no es menos cierto que exista ninguna razón para impedir que aquellos trabajadores que tengan salarios superiores puedan igualmente cotizar por los mismos, de modo que mejoren así sus propias carreras de cotización y la expectativa de derechos futuros.

En el caso del Régimen Especial Agrario que concentra a los trabajadores por cuenta ajena de esta actividad productiva, tampoco se les permite cotizar por sus salarios reales. En este caso, la Administración lleva desde 2008 incrementando anualmente las bases tarifadas de cotización bastante por encima de lo que han crecido el resto de bases

lo que, al igual que hemos mencionado en el caso de los empleados de hogar, ha venido a corregir ligeramente la situación anterior. No obstante, la imposibilidad de cotizar por los salarios reales mantiene la situación de agravio que sufre este colectivo y limita los derechos futuros que ofrecerá sus carreras de cotización.

A este fenómeno se le añade en el caso de la actividad agraria, el efecto combinado de dos factores que inciden a la hora de registrar una base media de cotización tan baja. De un lado, la peculiaridad de que, habida cuenta de la marcada estacionalidad de la actividad profesional, se permite a los trabajadores cotizar a su propio cargo durante los periodos de inactividad profesional. De modo que el hecho de que varíen considerablemente las bases de cotización entre los periodos de actividad (804 € en 2009) e inactividad (728,10 € en 2009) tiene igualmente un efecto sobre la base media cotizada. Y en el mismo sentido, e íntimamente relacionado con lo anterior, también influye una posible infracotización derivada de la no declaración de todos los periodos de actividad. Este posible fraude a la hora de declarar todos los periodos de actividad que efectivamente se producen podría deducirse del hecho de que el número de jornadas reales declaradas¹¹ apenas ha experimentado ninguna variación en los últimos años pese a que la producción agraria ha crecido, así como el número de trabajadores afiliados al régimen en cuestión. En cualquier caso, la solución a este fenómeno de infracotización no debe pasar, por tanto, por una igualación de bases de cotización en los periodos de actividad e inactividad, ya que la posibilidad de cotizar por inactividad tiene como único objetivo ayudar a completar carreras de cotización inestables, y su igualación podría suponer un desincentivo a la declaración de periodos de actividad, sino a un proceso de inspección laboral que garantice la erradicación de posibles fraudes en la cotización.

Tanto en el caso del Régimen Especial Agrario como en el de Empleados de Hogar hemos de recordar que nos encontramos en un momento de negociación para su plena integración en el Régimen General de la Seguridad Social. El Acuerdo de Diálogo Social de julio de 2006 suscrito por el Gobierno y todos los agentes sociales (sindicatos y empresarios) establecía el compromiso de la plena integración en el caso del régimen agrario a partir del 1 de enero de 2009, y una referencia algo menos rotunda en el caso

¹¹ Es una constante en los últimos años que el número de jornadas reales declaradas oscile siempre entre los 5 y los 6 millones mensuales, como así consta en las estadísticas oficiales de la Seguridad Social.

de empleadas de hogar que, no obstante, permanecen incumplidas a la fecha de elaborar este estudio. En cualquier caso, la plena integración de ambos en el Régimen General vendría a solucionar los problemas que aquí se han descrito.

Respecto del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, la legislación establece un sistema de base tarifada, aunque habilita al trabajador en cuestión a que elija la base por la que quiere cotizar dentro de unos límites mínimos y máximos. El hecho de la elección de la base de cotización de manera totalmente independiente de cualquier mecanismo que la ponga en relación con los ingresos reales de la actividad del trabajador, aún siendo plenamente legal, supone en sí mismo un instrumento que se presta a la planificación personal, lo cual entra en fragante contradicción con los principios de equidad y justicia interna que deben regir el sistema de Seguridad Social.

Es cierto, sin embargo, que la normativa ha introducido una serie de medidas tendentes a limitar en parte la posibilidad de planificación en este régimen de afiliación. Así cabe mencionar, por ejemplo, las reformas introducidas en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011 que adelanta hasta los 45 años la limitación que antes estaba prevista para los trabajadores con 50 o más años para limitar la posibilidad de elevar sus bases de cotización por encima de ciertos límites si previamente no habían tenido bases de cotización suficientemente elevadas. Con ello se pretende limitar la posibilidad de que algún trabajador autónomo pretenda cotizar por bases bajas la mayoría de su carrera de cotización y los últimos 15 años, que son los que sirven para establecer el cálculo de la cuantía de la pensión, coticen por bases más elevadas de modo que vean mejorada la cuantía de su pensión de forma planificada.

Igualmente, podemos señalar la modificación legal propuesta en el mismo proyecto de ley para que aquellos trabajadores autónomos que de manera simultánea hayan tenido contratado a su servicio un número de trabajadores por cuenta ajena igual o superior a 50, deberán cotizar por una base mínima de cotización igual a la prevista como base mínima para los trabajadores encuadrados en el grupo de cotización 1 del Régimen General.

Sin embargo, el efecto práctico de ambas medidas probablemente será bastante limitado habida cuenta de que no se contempla en realidad ninguna medida que intervenga sobre el verdadero problema de fondo y establezca la necesaria correspondencia entre las bases de cotización y los ingresos reales de cada trabajador.

Lejos de una solución global en esta línea las medidas propuestas podrán limitar en parte pero nunca corregir el desequilibrio estructural que presenta la cotización en este Régimen Especial, y seguiremos asistiendo a la paradoja de que los trabajadores por cuenta ajena cotizan casi el doble de lo que lo hacen aquellos que teóricamente son sus empleadores, con los problemas de equidad y sostenibilidad que en el medio y largo plazo esto puede producir al conjunto del sistema.

2.5 Evolución de las bases de cotización.

Como ya hemos señalado anteriormente, la importancia en términos absolutos de los diferentes regímenes de afiliación nos obliga a concentrar nuestra atención sobre aquellos que, por su volumen, pueden operar cambios de forma más significativa en el conjunto del sistema. De este modo, es el Régimen General, que concentra el 76% de los afiliados al sistema y el Régimen Especial de Empleados de Autónomos, con el 16%, los que centrarán nuestro análisis.

Ya hemos señalado la diferencia notable que existe entre las bases medias de cotización del Régimen General (1.645,52 euros) y el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (962,12 euros), y sus posibles causas. Pero más allá de este dato puntual, debemos comprobar cómo han ido evolucionando en los últimos años para así poder determinar los posibles efectos que esta tendencia puede tener en el medio y largo plazo.

Como es lógico, en el caso del Régimen General la evolución que han experimentado sus bases de cotización medias en la última década ha venido determinada por la evolución de los salarios medios negociados. Mientras que la evolución de las bases

medias en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos ha tenido una evolución más ligada a la evolución de la base mínima de cotización de su régimen.

Evolución de las Bases de Cotización medias
Régimen General y Régimen (RG) Especial de Trabajadores Autónomos (RETA)

	Base media de cotización RG (euros)	Crecimiento % nominal RG	Base media de cotización RETA (euros)	Crecimiento % nominal RETA	Evolución IPC (%)	Crecimiento % real (deflactado) RG	Crecimiento % real (deflactado) RETA
2000	1.112,41	3,7	743,49	3,1	3,4	0,3	-0,3
2001	1.169,11	5,10	759,59	2,17	3,7	1,4	-1,5
2002	1.218,78	4,25	781,07	2,83	3,5	0,8	-0,7
2003	1.273,06	4,45	805,86	3,17	3,0	1,5	0,2
2004	1.321,83	3,83	814,01	1,01	3,0	0,8	-2,0
2005	1.371,72	3,77	844,64	3,76	3,4	0,4	0,4
2006	1.430,02	4,25	870,26	3,03	3,5	0,8	-0,5
2007	1.497,40	4,71	907,21	4,25	2,8	1,9	1,4
2008	1.582,19	5,66	931,81	2,71	4,1	1,6	-1,4
2009	1.645,52	4,00	962,12	3,25	0,8	3,2	2,4

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Seguridad Social y el INE.

En cualquier caso, las diferencias entre la evolución que experimentan los dos principales regímenes de afiliación del sistema de Seguridad Social muestran un ritmo de crecimiento mucho más lento en el caso de los trabajadores autónomos al carecer este de una vinculación con alguna referencia a los ingresos reales de sus afiliados. Ni tan siquiera cabe atribuir algún tipo de relación con la evolución del ciclo económico, al que parece ser totalmente ajenos los comportamientos de cotización de los trabajadores autónomos, ya que incluso en los momentos de mayor crecimiento económico como el año 2004 registran crecimientos especialmente bajos (1,01%).

Si ello además lo ponemos en relación con la evolución de la inflación para determinar el crecimiento real (deflactado) de las bases de cotización, podemos comprobar cómo en la última década el Régimen de Trabajadores Autónomos ha tenido en realidad un crecimiento negativo, salvo por el ejercicio 2009, último disponible a efectos de cierre contable del sistema.

La evolución por su parte de las bases de cotización medias del Régimen General han tenido un recorrido mucho más vinculado al ciclo económico y están directamente relacionadas a la evolución que han experimentado los salarios negociados. Incluso en términos reales, descontada la inflación, ha tenido un crecimiento positivo aunque no demasiado alto. De hecho, este régimen de afiliación que no olvidemos que aglutina el 76% de los activos del sistema de Seguridad Social, tiene como seña de identidad una evolución de las bases relativamente moderada, aún siendo ésta positiva. Algunos autores¹² han calculado que la evolución en términos reales de las bases de cotización medias del Régimen General en los últimos quince años (1995-2008) muestra una tasa anual acumulativa del 0,7%, si escogemos un periodo de tiempo aún más extenso (1989-2008) la tasa anual acumulativa es del 0,8%, lo que es muestra de una tendencia asentada en el largo plazo de moderación muy marcada en la evolución de las bases medias de cotización.

Estos mismos autores, señalan sin embargo que en el periodo más amplio (1989-2008) las bases medias de cotización del Régimen de Autónomos ha experimentado un

¹² GARCÍA DÍAZ, MIGUEL ANGEL, y otros. Situación de la economía española. Presupuestos Generales del Estado. Confederación Sindical de Comisiones Obreras, Madrid, 2010. pg: 235

crecimiento de las mismas exactamente en las mismas cuantías, con una tasa anual acumulativa del 0,7%.

La evolución que experimentan las bases medias de cotización adquiere especial relevancia a la hora de ponerla en relación con los incrementos que experimentan las pensiones medias que están soportadas precisamente por estas cotizaciones, como más adelante analizaremos con mayor detenimiento.

2.6 Tipos de cotización.

Como ya hemos mencionado anteriormente, la fuente fundamental de recursos financieros del sistema de Seguridad Social son las cotizaciones sociales. En sentido estricto los tipos de cotización son los porcentajes que se aplican a las bases de cotización para la obtención de las cuotas que han de ingresarse en el sistema de Seguridad Social en concepto de cotizaciones sociales.

Aunque los Regímenes Especiales cotizan por tipos diferentes a los del Régimen General, en una situación que históricamente ha venido a justificarse por la idiosincrasia propia de cada uno de los sectores de actividad en los que los primeros extiende su actividad productiva, nos centraremos sin embargo en la estructura de cotización del segundo por ser éste el que mayor grado de recursos concentra y supone el cimiento principal de ingresos del sistema. Así, iremos señalando los tipos de cotización específicos que en el Régimen General se establecen para cada una de las contingencias previstas

Las contingencias comunes, a las que están adscritas las principales prestaciones relacionadas con la vejez y la enfermedad como son las de jubilación, incapacidad permanente e incapacidad temporal, son las que tienen establecido el principal esfuerzo en tipos de cotización. El tipo de cotización establecido para las contingencias comunes

es el 28,30%, de los que el empresario tiene a su cargo el 23,60% y el trabajador el 4,70% restante¹³.

La segunda cotización en importancia es la de desempleo, para la que se ha previsto tipos de cotización diferentes en función de la modalidad de contrato y jornada por la que preste servicios el trabajador en cuestión. El tipo de cotización general previsto para trabajadores con contrato indefinido es el de 7,05%, de los que 5,50% son a cargo de la empresa y 1,55% a cargo del trabajador¹⁴.

La contingencia de accidente de trabajo y enfermedad profesional está determinada por una tarifa de primas elaborada en función de la siniestralidad de cada sector de actividad¹⁵. Esta contingencia es a cargo exclusivo de la empresa. Igual que ocurre con la contingencia del 0,20% prevista para el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA).

Finalmente, la formación para el empleo tiene establecido un tipo de cotización general de 0,70%, de los que el empresario tiene a su cargo 0,60% y el trabajador el 0,10% restante.

Esta red de cotizaciones configura por tanto la espina dorsal sobre la que se asienta la principal fuente de ingresos del sistema de Seguridad Social. Posiblemente por la importancia que tiene éste es un elemento de capital importancia en cuantos periodos de reforma se han abierto a lo largo del tiempo.

La principal premisa sobre la que se asientan las diferentes posiciones al respecto tiene una base eminentemente filosófica. Está referida a la naturaleza propia de las cotizaciones, ¿qué son en realidad?. Podemos señalar dos grandes opciones al respecto.

¹³ Adicionalmente, se prevé también un tipo de cotización general de 14,00% para las horas extraordinarias de fuerza mayor (12,00% a cargo del empresario y 2,00% a cargo del trabajador), y un tipo general de 28,30% en el caso del resto de horas extraordinarias (23,60% a cargo del empresario y 4,70% a cargo de los trabajadores).

¹⁴ La contingencia de desempleo tiene a su vez establecido un tipo de 8,30% para los contratos con duración determinada y jornada a tiempo completo (6,70% a cargo de la empresa y 1,60% a cargo del trabajador), y un tipo de cotización de 9,30% para los contratos de duración determinada a tiempo parcial (7,70% a cargo de la empresa y 1,60% a cargo del trabajador).

¹⁵ La Tarifa de primas actualmente en vigor está regulada en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre según redacción aprobada en la disposición final octava de la Ley 26/2009 de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2010).

La posición que se defiende desde las organizaciones empresariales argumenta que las cotizaciones sociales son un impuesto al trabajo con el que se financia determinadas actividades de protección social. Por lo que el tratamiento que ha de darse a esta variable es el propio de un elemento cuya función esencial debería ser el de ayudar a mejorar la competitividad de las empresas, en la medida en que se trata de un coste debería por tanto reducirse.

La posición contraria, defendida desde las organizaciones sindicales, defiende que las cotizaciones sociales son salario diferido de los trabajadores que perciben cuando no pueden trabajar, ya sea por cuestión de vejez (pensión), incapacidad temporal (subsidio), o cualquier otra. Por tanto el tratamiento que ha de darse a esta variable debe ser el de asegurar en última instancia la sostenibilidad del sistema de protección que garantiza el pago efectivo de dicho salario en el momento en el que se cumplan los requisitos preestablecidos.

A partir de estas posiciones de partida, los defensores de uno y otro planteamiento han venido desarrollando estrategias tendentes a conseguir sus respectivos objetivos. Centraremos nuestra atención en las contingencias comunes por ser éstas las principales en importancia.

Evolución de los tipos de cotización por contingencias comunes del Régimen General

	1982	1983	1984	1985-1992	1993-1994	1995-2011
A cargo del empresario	27,28	25,80	24,30	24,00	24,40	23,60
A cargo del trabajador	4,82	4,80	4,80	4,80	4,90	4,70
Total	32,10	30,60	29,10	28,80	29,30	28,30

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, desde 1982 a hoy los tipos de cotización por contingencias comunes muestran una evolución tendente a la reducción si bien en los últimos quince años permanecen de forma estable en las mismas cuantías. Los tipos de cotización se han reducido en un -3,80%, habiéndose concentrado esta reducción casi exclusivamente en los tipos a cargo del empresario, que se han visto reducidos en un -3,68 puntos porcentuales, mientras que aquellos que están a cargo del trabajador tan sólo se han visto reducidos en un -0,12 puntos porcentuales.

Los principales ajustes en forma de reducción de tipos se hicieron en la primera mitad de la década de los ochenta, en la que se redujeron un -3,30%. Como ya hemos señalado, la participación de las cotizaciones a cargo de empresario y trabajador respectivamente no tuvieron una proporción similar ni mucho menos. Podemos decir que en el periodo de tiempo que va desde 1982 a 1985 prácticamente la totalidad de la reducción de los tipos de cotización se hizo únicamente para los que están a cargo del empresario, que de forma paulatina en ese lapso de tiempo vieron reducida su aportación en un -3,2 puntos porcentuales. La evolución de los tipos a cargo del trabajador sin embargo apenas experimentó en el mismo periodo una reducción de -0,02 puntos porcentuales.

Entre 1985 y 1992 la situación no experimentó cambio alguno, situándose en un tipo general del 28,80%, del que 24,0 puntos estaban a cargo del empresario y 4,8 puntos a cargo del trabajador.

Los años 1993 y 1994, marcados por una situación de crisis económica, suponen una ruptura de la situación anterior y en un intento por recuperar parte de la recaudación que el ciclo económico había reducido se incrementaron los tipos totales en un +0,5%, repartido en un incremento de 0,4 puntos porcentuales para las cuotas a cargo del empresario y en un incremento de 0,1 puntos porcentuales para las que están a cargo del trabajador. Conviene notar que en esta breve etapa los tipos a cargo del trabajador se situaron incluso por encima de los que estaban establecidos en 1982, mientras que los tipos a cargo del empresario continuaban mostrando una reducción considerable habida

cuenta de que habían sido éstos los que habían absorbido la práctica totalidad de reducciones operadas en la década anterior.

Finalmente, desde 1995, coincidiendo con el inicio de la etapa de acuerdo amplio marcada por el Pacto de Toledo, los tipos de cotización volvieron a reducirse en una situación que permanece inamovible desde entonces y que ha situado el tipo total en el 28,30%, de los que 23,60 puntos porcentuales están a cargo del empresario y 4,70 puntos porcentuales lo están a cargo del trabajador.

Es indudable que los tipos de cotización actuales, junto con otras medidas puestas en marcha como la progresiva separación de fuentes, han garantizado por el momento recursos suficientes para asegurar el equilibrio financiero del sistema. De ello da muestra el hecho de los superávits que de manera reiterada cada ejercicio ofrece el sistema de Seguridad Social y que ha hecho posible que el Fondo de Reserva de la Seguridad Social disponga de un montante de recursos más que considerable. No obstante, la evolución de la economía que en el corto plazo puede afectar a los ingresos derivados de cotizaciones sociales, unido al hecho del impacto del proceso de envejecimiento de la población que en el medio y largo plazo afectarán al gasto del sistema, son incógnitas que gravitan sobre el debate presentado al principio de este apartado acerca de qué ha de hacerse en el futuro respecto de las cotizaciones sociales.

Podemos intentar buscar referencias externas que intenten poner algo de luz en el debate abierto entre las posiciones empresariales para utilizar la reducción de tipos de cotización como instrumento de competitividad de la economía en el corto plazo y la opinión sindical defensora del mantenimiento de las cotizaciones como garantía de sostenibilidad del sistema ante los retos del medio y largo plazo. La referencia externa más consiste sobre la que podemos construir un análisis de lo que cabría hacer en nuestro país, la encontramos en los países de nuestro entorno europeo.

Para realizar un análisis comparado con los principales países europeos, debemos por comenzar por señalar las dificultades que ello tiene, y que de alguna manera pueden condicionar el alcance de las conclusiones.

Un primer obstáculo lo encontramos en el modelo mismo de financiación de los sistemas de Seguridad Social, y más concretamente en el grado de vinculación que estos tienen con respecto a las cotizaciones sociales o la imposición general. Por ejemplo, los países escandinavos existe una importantísima dependencia financiera entre los sistemas de seguridad social y los fiscales de imposición general, lo que choca con el carácter netamente contributivo de los sistemas continentales.

A su vez, dentro de los sistemas de seguridad social continentales y contributivos, también encontramos dificultades sobretodo relativas a la forma la que el conjunto de países ha organizado sus sistemas de Seguridad Social. De este modo, por ejemplo, las contingencias que se prevén bajo nuestra categoría de “contingencias comunes” en otros países tiene una estructura de financiación diferente de la que se ha desarrollado en el nuestro. Recordemos que nuestro sistema de Seguridad Social incluye bajo el epígrafe general de contingencias comunes las contingencias de vejez y supervivencia, prestaciones económicas por incapacidad temporal e invalidez y la asistencia sanitaria de naturaleza contributiva, quedando excluida la asistencia sanitaria de carácter universal que se financia por imposición general y no con cotizaciones. Precisamente la asistencia sanitaria es una de las contingencias que genera cierta distorsión a la hora de hacer análisis comparados, ya que son muy pocos los países europeos que como España han desarrollado un modelo de separación de fuentes para financiarla de forma diferente atendiendo a la naturaleza concreta que tenga esta prestación en cada circunstancia.

Por último, pero no con menos importancia, podemos señalar el hecho de que los países hayan establecido o no topes de cotización en cada una de las contingencias previstas. La existencia de tope supone una limitación máxima en las aportaciones que debe hacerse al sistema de Seguridad Social. El hecho de que exista un tope máximo en la cotización limita en gran medida el efecto que tiene el tipo de cotización aplicado. Y de igual forma, la no existencia de tope en la cuota, puede hacer que un tipo de cotización en principio bajo tenga por el contrario un importante impacto en recaudación.

Teniendo en cuenta estas circunstancias, se puede apreciar que los tipos de cotización para las contingencias comunes en España (28,30%) están situados en unos términos que podrían considerarse en la media de los del resto de Europa, teniendo en cuenta

además que aquellos países que presentan tipos de cotización superiores, como Alemania (32,80%) o Bélgica (37,94%), incluyen dentro de los mismos la financiación de otras contingencias adicionales (como la sanitaria), y aquellos otros países que presentan tipos de cotización más bajos, como Irlanda (14,50%), no tienen establecido tope máximo de cotizaciones que sí está regulado en nuestro país.

De hecho, con la salvedad de los países escandinavos que ya hemos mencionado, la mayoría de países de la Unión Europea-15 han desarrollado tipos de cotización muy similares que no muestran grandes diferencias con el resto gracias a una ordenación equilibrada de contingencias, tipos y la existencia o no de topes en la cotización en cada una de ellas.

En los cuadros siguientes puede apreciarse cómo se articulan estos principios generales a la realidad concreta de cada sistema nacional de seguridad social en Europa.

DATOS BÁSICOS DE LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

Tipos de cotización %

Cuadro X.16

AÑO 2009 (Situación a 01-01-2009)

PAISES		Asistencia Sanitaria	Prestac. Económ. (I.T. e Invalidez)	Vejez y Supervivencia	Desempleo	Protección Familia
BELGICA	Trabajador			13,07		
	Empresa			24,77(1)		
	Total			37,94		
Sin tope						
DINAMARCA Financiación vía impuestos, cotización empresarios y trabajadores (los trabajadores cotizan al Fondo del Mercado de Trabajo el 8% del salario bruto)						
ALEMANIA	Trabajador	7,90		Incluye Invalidez 9,95	2,10	Financiación vía impuestos
	Empresa	7,00		9,95	2,10	
	Total	14,90		19,90	4,20	
Con tope						
GRECIA	Trabajador	2,15	I.T. 0,40	Incluye Invalidez 6,67	1,33	1,00
	Empresa	4,30	0,80	13,33	3,67	1,00
	Total	6,45	1,20	20,00	5,00	2,00
(3)						
ESPAÑA	Trabajador		4,70		1,55 (4)	Financiación vía impuestos
	Empresa		23,60		5,75	
	Total		28,30		7,30 (4)	
Con tope						
FRANCIA	Trabajador	0,75		6,65	2,40	5,40
	Empresa	12,80		8,30	4,00	
	Total	13,55		14,95	6,40	
(5) Sin tope						
IRLANDA	Trabajador	2,00	Todas las prestaciones económicas		4,00	Con tope
	Empresa	0,00		8,50	Sin tope	Financiación vía impuestos
	Total	2,00		12,50		
Sin tope						
ITALIA	Trabajador			Incluye Invalidez 9,19	0,30	2,48
	Emp.por Obrero	2,88	}	23,81	4,41	
	Emp.Ind.por Emple.	0,66				
	Emp.Com.por Emple.	0,44				
	Total			33,00	2,21	
Sin tope						
LUXEMBURGO	Trabajador obrero	2,70	2,35	Incluye Invalidez 8,00	Financiación vía impuestos	1,70
	Empresa obrero	2,70	2,35	8,00		
	Total	5,40	4,70	16,00		
	Trabajador empleado	2,70	0,10	8,00	1,70	
	Empresa empleado	2,70	0,10	8,00		
	Total	5,40	0,20	16,00		
	Estado					
8,00						
Con tope						

Fuente: Informe Económico Financiero, Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social 2011.

DATOS BÁSICOS DE LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

Tipos de cotización %
AÑO 2009 (Situación a 01-01-2009)

Cuadro X.16 (Cont)

PAISES	Asistencia Sanitaria	Prestac. Económ. (I.T. e Invalidez)	Vejez y Supervivencia	Desempleo	Protección Familia
HOLANDA	Trabajador	Pens. Invalidez:	19,15	4,40	Financiación vía Impuestos
	Empresa	Inval. Contrib.base 5,15 (5) I.T. y Matem. 1,75		3,85	
	Con tope	Con tope	Con tope	Con tope	
AUSTRIA	Incluye I.T.		Incluye Invalidez		Fondo con financiación vía impuestos y cotización empresa
	Trabajador obrero	3,95	10,25		
	Empresa T. obrero	3,55	12,55	1,40	
	Total	7,50	22,80	1,40	
	Trabajador empleado	3,75	10,25		
	Emp. T. empleado	3,75	12,55	1,40	
	Total	7,50	22,80	1,40	
	Trabajador libre (6)	3,60	10,25		
	Empresa T. libre (6)	3,50	12,55	1,40	
	Total	7,10	22,80	1,40	
	Con tope		Con tope	Con tope	
PORTUGAL	Trabajador	Financiación	11,00		
	Empresa	vía	23,25		
	Total	Impuestos	34,25		
			Sin tope		
FINLANDIA	Trabajador		Incluye Invalidez		Financiación vía Impuestos
	Pens. nacional Empr.	0,77	4,3 y el 5,4% a partir de 53 años	0,58	
	Pens.de activ. Empr.	2,06	0,901%, 3,101% ó 1,001% (7)	0,75 (8)	
		Sin tope	16,70		
			Sin tope		
SUECIA	Trabajador		Incluye Invalidez		Financiación vía Impuestos
	Empresa	Financiación vía impuestos	9,59 (9)	11,91	
	Estado		7,00 (10)	4,45	
	Total		9,59	17,21	
				4,45	
REINO UNIDO	Cotización por tramos de cuantía del salario				Financiación vía Impuestos
	Trabajador: 11% de los ingresos (9,4% si son miembros de un Fdo. de empleo) entre 94 y 645 Libras/semana				
	Empresario: 12,8% de los ingresos superiores 97 Libras/semana				
	Asistencia Sanitaria financiada en su mayor parte por impuestos (una pequeña parte cotizaciones)				

(1) Cotización de moderación salarial 7,48% a cargo del empresario. Cotización de empresas de 10 o más trabajadores 1,69%

(2) Pago anual adicional 0,9% a cargo del empresario.

(3) Con distinto tope para afiliados antes de 31-12-1992 y después 1-1-1993. Tipos mas altos para actividades peligrosas.

(4) Tipos correspondientes a contratación indefinida

(5) Contribución solidaria 0,30% de los salarios totales pagados por el empleador para prestación de larga duración.

(6) Personas con un contrato de servicio "libre"

(7) Variable según importe del salario y de la masa salarial

(8) Mas el 2,95% de la masa salarial, que exceda de 840.940 euros.

(9) Incluye 6,71 por enfermedad 2,2 por seguro parental y 0,68 por AT y EP.

(10) Cotización a pensión general

Fuente: Informe Económico Financiero, Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social 2011.

Para analizar el resultado práctico de este complejo equilibrio obtenido mediante la estructuración adecuada de contingencias, tipos y la existencia o no de topes de cotización, necesitamos a su vez comprobar el efecto en términos de recaudación obtenido en cada uno de los sistemas europeos de seguridad social.

De este modo, los ingresos medidos en relación al Producto Interior Bruto (PIB) de cada país, es un buen indicador que nos permite conocer los resultados obtenidos por cada sistema de seguridad social de una forma indexada al tamaño en términos económicos de cada país, de forma que evitemos la posible distorsión generada por las evidentes diferencias que existen entre cada uno de ellos.

Atendiendo por tanto a las fuentes que originan los ingresos que sirven para financiar la protección social, encontramos que en la media de la Unión Europea-15 las cotizaciones en su conjunto suponen unos ingresos equivalentes al 16,2% del PIB europeo, mientras que en España los ingresos por este mismo concepto son inferiores y suponen el 14,3% del PIB.

Los países europeos¹⁶ con los que solemos intentar comparar nuestra economía a efectos de competitividad económica y productiva muestran sin embargo unos ingresos por cotizaciones bastante superiores a los de España, por ejemplo Bélgica ingresa por cotizaciones sociales el 23,6% de su PIB, Holanda el 21,1%, Francia el 20,0%, Alemania el 18,5%, Austria el 17,9%, Italia el 15,2%.

En la Unión Europea-15 sólo ingresan por cotizaciones sociales menos que nuestro país Portugal que lo hace por un valor del 12,1% de su PIB, Luxemburgo el 11,2%, Reino Unido el 11,1% e Irlanda el 8,3%.

¹⁶ En este análisis se han excluido los países escandinavos (Finlandia, Suecia y Dinamarca) habida cuenta de las diferencias que comporta sus sistemas de financiación basados fundamentalmente en la imposición general.

INGRESOS DE PROTECCION SOCIAL EN % SOBRE EL P.I.B. EN LOS PAISES DE LA U.E.

Cuadro X.11.1

2007

PAIS	Cotización de		Aportaciones		TOTAL
	empleadores	personas proteg.	públicas	Otros	
BELGICA	16,5	7,1	9,1	0,5	33,1
DINAMARCA	3,7	6,8	20,1	1,9	32,5
ALEMANIA	10,3	8,2	10,3	0,6	29,3
GRECIA	9,0	5,8	8,1	2,5	25,4
ESPAÑA	10,8	3,5	7,8	0,5	22,6
FRANCIA	13,5	6,5	9,6	1,0	30,6
IRLANDA	5,2	3,1	10,6	1,0	19,8
ITALIA	11,0	4,2	11,2	0,4	26,8
LUXEMBURGO	5,8	5,4	9,4	1,0	21,6
HOLANDA	10,6	10,5	7,0	4,2	32,2
AUSTRIA	10,4	7,5	9,3	0,4	27,7
PORTUGAL	8,1	4,0	11,5	2,5	26,1
FINLANDIA	10,9	3,4	12,4	2,0	28,7
SUECIA	13,8	3,2	16,2	1,0	34,2
R. UNIDO	8,7	2,4	12,8	0,3	24,2
UE-15	10,7	5,5	10,7	0,9	27,8
REPÚB. CHECA	10,1	5,0	4,0	0,2	19,3
ESTONIA	10,0	0,0	2,3	0,0	12,3
CHIPRE	5,2	3,3	10,6	3,0	22,1
LETONIA	6,5	2,3	4,5	0,1	13,4
LITUANIA	8,4	0,9	5,8	0,1	15,3
HUNGRIA	10,8	4,1	9,5	1,3	25,6
MALTA	7,6	3,3	6,7	0,6	18,1
POLONIA	5,2	4,3	6,3	3,5	19,3
ESLOVENIA	6,0	8,9	6,5	0,4	21,8
ESLOVAQUIA	7,8	3,7	4,7	1,4	17,7
UE-25	10,5	5,5	10,4	0,9	27,3

Fuente: Informe Económico Financiero, Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social 2011.

Si analizamos los ingresos derivados de cotizaciones en función de quién es el encargado de hacer el ingreso, comprobamos cómo existe mucha disparidad entre la aportación que realizan los trabajadores (personas protegidas en el cuadro) y los empleadores.

Con carácter general, los empleadores europeos aportan casi el doble que lo que hacen los trabajadores. Mientras que los empleadores realizan aportaciones por un valor del 10,7% del PIB, los trabajadores la realizan por valor del 5,5% PIB. Una proporción,

por cierto que se mantiene tanto en el caso de la Unión Europea a 15 países como para la totalidad de la Unión Europea actual integrada por 27 estados.

En el caso de las cotizaciones satisfechas por los empresarios la media de la UE-15 ya hemos señalado que alcanza el 10,7% del PIB, en una cifra muy similar a la que realizan los empleadores españoles que lo hacen por un valor del 10,8%. Pero al comparar país a país volvemos a comprobar cómo los países más desarrollados económicamente mantienen un diferencial importante con nosotros, de tal modo que, por ejemplo los empresarios de Bélgica aportan recursos por valor del 16,5% de su PIB, Francia el 13,5%, Italia el 11,0%. Otros países como Alemania, Holanda o Austria tienen índices similares a los nuestros.

Sin embargo, la aportación que realizan los trabajadores sí muestra una diferencia importante, ya que mientras que en la media europea supone el 5,5%, en el caso español sólo supone el 3,5%, de modo que sólo Irlanda que registra el 3,1% y Reino Unido con el 2,3%, tienen una participación menor dentro de la Europa de los quince. Es por tanto, en este epígrafe de cotizaciones a cargo de los trabajadores en el que radica el diferencial de recaudación que tiene nuestro país respecto de la media europea en cuanto a cotizaciones sociales se refiere.

Adicionalmente, hemos de señalar que nuestro sistema de protección presenta igualmente en las aportaciones públicas un diferencial incluso mayor que el que acabamos de señalar. Mientras que la UE-15 registra ingresos anuales por este concepto por valor del 10,7% del PIB en España dicha aportación se limita al 7,8%.

Si realizamos un seguimiento de la evolución que ha tenido este indicador en la última década, podemos comprobar que tanto en el caso de la media de la Unión Europea como en el de España la estructura de cotizaciones ha mantenido un perfil bastante estable de ingresos en ambos casos. Si bien se aprecian algunas características que pueden resultar de interés a la hora de establecer conclusiones.

De un lado, ya hemos mencionado que las cotizaciones a cargo del empleador son en España y Europa prácticamente idénticas y muestran una firme estabilidad.

Sin embargo, en el caso de las cotizaciones a cargo de los trabajadores se aprecia en Europa una clara tendencia a que éstas vayan reduciendo su importancia respecto del conjunto del PIB, mientras que en España la situación apenas ha variado en la última década. De modo que la reducción de la diferencia que se viene experimentando en este punto entre las aportaciones de los trabajadores europeos y los españoles viene determinada por una reducción de las aportaciones de los primeros y no porque se haya arbitrado ninguna medida al respecto en nuestro país.

Finalmente, las aportaciones públicas al conjunto de los ingresos muestran una clara tendencia a incrementarse tanto en el caso europeo como español, pero se mantiene el diferencial existente entre ambas. Un diferencial en este punto que es incluso superior al que muestra las cotizaciones a cargo del trabajador.

EVOLUCION DE LOS INGRESOS DE PROTECCION SOCIAL SOBRE EL PIB EN LOS PAISES DE LA UNIÓN EUROPEA (U.E.-15) SEGÚN FUENTES FINANCIERAS

Cuadro X.12

FUENTES FINANCIERAS	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
COTIZACIÓN DE EMPLEADORES	11,1	11,0	10,8	10,7	10,9	11,0	11,0	11,1	10,9	11,0	10,8	10,7
COTIZACIÓN DE PERSONAS PROTEGIDAS	7,1	7,0	6,5	6,4	6,3	6,1	5,9	6,0	6,0	5,9	5,6	5,5
APORTACIONES PÚBLICAS	9,3	9,3	9,8	10,0	10,0	10,2	10,6	10,6	10,8	10,8	10,8	10,7
OTROS INGRESOS	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
TOTAL INGRESOS UE-15	28,6	28,4	28,1	28,2	28,2	28,2	28,4	28,6	28,6	28,6	28,1	27,8
TOTAL INGRESOS UE-25					27,9	27,8	28,0	28,2	28,2	28,2	27,6	27,3

Algunos datos son provisionales (Octubre 2009), pueden existir diferencias con publicaciones nacionales posteriores.

EVOLUCION DE LOS INGRESOS DE PROTECCION SOCIAL SOBRE EL PIB EN ESPAÑA SEGÚN FUENTES FINANCIERAS

Cuadro X.13

FUENTES FINANCIERAS	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
COTIZACIÓN DE EMPLEADORES	10,9	10,9	10,7	10,7	11,3	11,3	11,3	11,1	10,9	10,9	10,9	10,8
COTIZACIÓN DE PERSONAS PROTEGIDAS	3,7	3,7	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,4	3,5
APORTACIONES PÚBLICAS	6,1	5,9	5,8	5,9	6,4	6,3	7,2	7,1	7,2	7,5	7,6	7,8
OTROS INGRESOS	0,6	0,7	0,7	0,8	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
TOTAL INGRESOS	21,3	21,1	20,7	20,9	21,8	21,6	22,5	22,1	22,1	22,4	22,4	22,6

Fuente: Informe Económico Financiero, Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social 2011.

Por tanto, podemos concluir que la estructura de cotizaciones tienen tanto en España como en el resto de la Europa de los quince un perfil bastante similar, en el que las aportaciones a cargo de los empresarios tienen un papel predominante respecto de las que realiza el trabajador.

Respecto de las aportaciones que son obligación del empresario, en nuestro país se encuentran términos de equilibrio con las que se han establecido en la media de la Europa de los quince, si bien los países más desarrollados tales como Alemania, Francia, Italia, o Bélgica y con los que nos disputamos la competitividad de nuestra economía presentan una participación mayor en este concepto. Por lo que no parece

sustentado el discurso que lleva a vincular las cotizaciones sociales con una medida de mejora de competitividad de las economías nacionales.

E incluso yendo más allá y teniendo presente los previsibles impactos que la crisis económica puede tener en el corto plazo sobre la recaudación del sistema, y las consecuencias del envejecimiento en el medio y largo plazo sobre la evolución del gasto, no parece aconsejable una reducción de cotizaciones.

En todo caso, si la situación así lo exigiese debería tenerse presente que en el caso de las cotizaciones que están a cargo de los trabajadores, sí se aprecia un importante diferencial entre las aportaciones que se hacen en España y en la media de la Unión Europea. Por lo que es aquí dónde podría existir un margen de cierta importancia hasta equipararse con la media europea.

3. Capítulo de Gasto: cómo protege la Seguridad Social.

Respecto de la acción protectora que presta la Seguridad Social, ya hemos mencionado que las prestaciones que ofrece pueden tener naturaleza de prestaciones en especie (asistencia sanitaria, prestación farmacéutica y servicios sociales) y prestaciones económicas (pensiones, subsidios, indemnizaciones, etc.), si bien son éstas últimas las que concentran fundamentalmente la acción protectora. Las prestaciones económicas suponen el 91,16% del presupuesto de la Seguridad Social, mientras que la asistencia sanitaria y los servicios sociales tan sólo concentran el 2,82 esfuerzo presupuestario¹⁷.

Dentro de las prestaciones económicas, la importancia de unas y otras también es significativamente desigual:

¹⁷ Las cifras de gasto que en este apartado se ofrecen corresponden a: MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN. Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 2011 Cifra y datos. pg. 99.

Prestaciones económicas	Presupuesto 2011 (euros)	% participación sobre el total de gasto Seguridad Social
Total pensiones	101.084.687,62	81,25
Pensiones contributivas	99.089.681,00	79,65
Pensiones no contributivas	1.995.006,62	1,60
Incapacidad Temporal	7.008.864,00	5,63
Prestaciones por maternidad y paternidad	2.126.694,24	1,71
Prestaciones por riesgo durante el embarazo y la lactancia natural	260.606,00	0,21
Prestaciones familiares	1.000.674,29	0,80
Otras prestaciones económicas	546.453,58	0,44
Total Prestaciones económicas	113.416.320,76	91,16

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Como vemos en el cuadro anterior, la espina dorsal sobre la que se asienta la protección que ofrece el sistema de Seguridad Social, son las prestaciones económicas, y, más concretamente, la red de pensiones contributivas que ha desarrollado y que concentra casi el 80% del gasto del sistema. Para analizar por tanto cómo se configura la protección social que ofrece la Seguridad Social centraremos nuestro análisis sobre ellas.

Actualmente (agosto de 2010) hay reconocidas algo más de 8,6 millones de pensiones contributivas, si bien dentro de este gran epígrafe encontramos cinco clases diferentes de pensiones que, a su vez, presentan características distintas (jubilación, incapacidad permanente, viudedad, orfandad y pensiones a favor de familiares). La cuantía media de todas ellas se sitúa en los 781,34 euros mensuales.

Para medir adecuadamente el grado de protección que puede ofrecer las pensiones del sistema de Seguridad Social es conveniente buscar un indicador que nos pueda servir de referencia adecuada con la que medir la capacidad de poder adquisitivo y, por tanto, del nivel de vida que cabe obtener con estos ingresos. El indicador que más se puede ajustar a nuestro objetivo es el salario medio¹⁸. De esta manera, la pensión media del sistema público de pensiones equivale al 57,6% del salario medio neto, descontado las cotizaciones sociales a cargo del trabajador.

Por número, las pensiones que más se prestan son las de jubilación que suponen más de la mitad del total de pensiones reconocidas, concretamente el 59,3%, y su cuantía media se sitúa a la cabeza del sistema con 886,40 euros mensuales. La cuantía media de la pensión de jubilación equivale el 65,3% del salario medio neto.

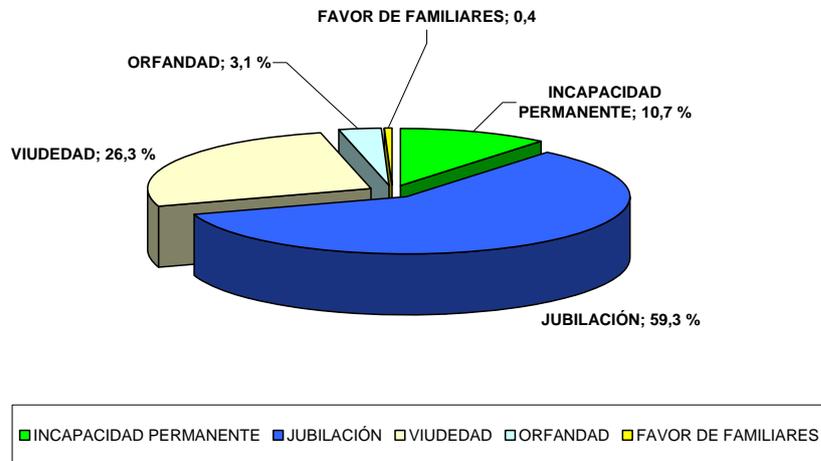
Le siguen en importancia las pensiones de viudedad que suponen algo más de la cuarta parte del total de pensiones, concretamente el 26,3%, con una cuantía media de 572,53 euros. Esta cuantía media supone el 42,2% del salario medio neto.

Las pensiones de incapacidad permanente, suponen el 10,7% del total de pensiones se encuentran las, con una cuantía media de 851,33 euros. La explicación de una importancia relativa tan baja de esta prestación la encontramos en el hecho de que estas pensiones pasan a denominarse genéricamente pensión de jubilación cuando el pensionista cumple la edad legal de jubilación. La cuantía media de la jubilación por incapacidad permanente es equivalente al 62,7% del salario medio neto.

Finalmente, se encuentran las pensiones de orfandad y de favor familiar que suponen respectivamente el 3,1% y el 0,4% y que presentan en el mismo orden cuantías medias de 350,83 euros mensuales y 460,38 euros mensuales. En el caso de la orfandad, la cuantía media es equivalente al 25,9% del salario medio neto, y en el de las pensiones a favor de familiares equivale al 33,9% del mismo concepto.

¹⁸ Se utiliza en esta ocasión el indicador reconocido por la OCDE para realizar análisis comparados, que en 2009 establecía el salario medio en España en 21.200 euros brutos anuales. Vid: OECD Pensions at a Glance 2009 Retirement-income systems in OECD countries. pg: 256

Pensiones contributivas 2010



Es interesante comprobar el volumen que tienen las denominadas pensiones derivadas, es decir las pensiones que teniendo su origen en cotizaciones de carácter contributivo son disfrutadas sin embargo por supérstites del trabajador afiliado que generó el derecho a la prestación. Por lo que en ellas se conjugan en cierta medida una dimensión estrictamente contributiva, como sustitutiva de rentas del trabajo, con otra un poco más difusa de naturaleza asistencial, que tiene por objeto la garantía de recursos en situación de necesidad. En cualquier caso, algunos autores¹⁹ han señalado en las pensiones derivadas la posibilidad de actuar en la medida de determinar en ellas qué espacios son propios de una atención contributiva de aquellos otros que lo son de una atención asistencial, en la idea de que la correspondiente separación de fuentes de financiación de ambos ámbitos pudiese ayudar a descargar la presión financiera del sistema y con ello contribuir a su sostenibilidad en el largo plazo.

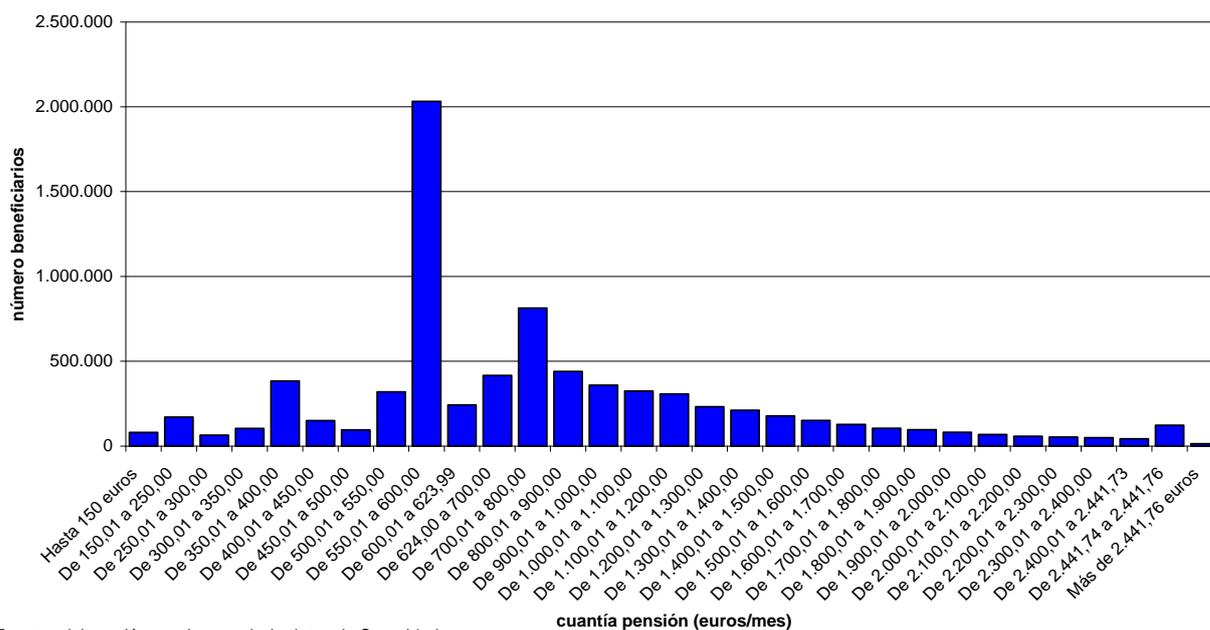
En este sentido, la pensión de viudedad es la única pensión derivada que aglutina un volumen suficiente de recursos como para que una intervención en la misma pudiese tener consecuencias de suficientemente calado en el conjunto del sistema.

¹⁹ Vid: SERRANO PÉREZ, FELIPE Comparecencia ante la Comisión no permanente de evaluación y seguimiento de los Acuerdos del Pacto de Toledo, sesión nº 15, de 9 de junio de 2009. Diario de Sesiones de las Cortes Generales nº 305. pg: 2-7..

3.1 El perfil de protección de las pensiones: amplia cobertura, bajas cuantías.

Vemos por tanto cómo nuestro sistema de Seguridad Social ha alcanzado una amplia cobertura en cuanto a sujetos y casos protegidos, pero sin embargo sigue presentando un déficit en lo referido a las cuantías medias de dichas pensiones. De esta forma, si atendemos a la estructura de las pensiones por tramos de cuantía podremos comprobar cómo el perfil de ingresos de nuestros pensionistas se concentra en su mayoría (51,4%) en tramos de pensión inferiores a 700 euros mensuales, siendo el tramo de entre 550-600 euros mensuales el que mayor proporción de pensionistas concentra (25,7%) de tal forma que uno de cada cuatro pensionistas disfruta de una pensión en estas cuantías.

Número de pensiones por cuantía
(1 de julio de 2010)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Seguridad

Esta conclusión se ve confirmada por el hecho de que el 27,69%²⁰ de las pensiones contributivas del sistema precisen complementos por mínimos; estos es, aquellos que

²⁰ Dato de Seguridad Social a 1 de agosto de 2010.

reciben los beneficiarios de una pensión contributiva, cumpliendo determinados requisitos de ingresos, cuando la cuantía de la pensión a la que han generado derecho es inferior a la cuantía mínima que anualmente se establece en ley de presupuestos como límite básico que garantice un nivel de vida suficiente. La traducción a efectos prácticos de esta formulación significa que los pensionistas con derecho a este complemento durante 2010 han venido recibiendo en media 205,5 euros mensuales, y hasta 238,2 euros/mes en el caso de las pensiones de viudedad, que son en las que mayor distancia hay que cubrir entre la pensión reconocida y el mínimo establecido.

Así pues, nuestro sistema de pensiones tiene todavía como seña de identidad una fuerte presencia de pensiones de cuantías realmente bajas. Aunque ello no ha sido óbice para que la cuantía media de las pensiones venga experimentando un incremento constante desde hace décadas como consecuencia de varias causas conjugadas.

De un lado, la revalorización que anualmente experimentan las pensiones mínimas, habida cuenta de la importancia que tienen este tipo de pensiones en el conjunto del sistema es lógico deducir que un ritmo de crecimiento sostenido en las mismas como el que ha operado desde 2005 hasta 2009 ha influido de forma importante en la elevación de las cuantías medias del sistema.

Un segundo factor es el derivado del efecto sustitución que se produce entre los perfiles de las pensiones que causan baja (generalmente por fallecimiento) en pensiones causadas hace tiempo que se solieron generar con carreras de cotización relativamente cortas y con bases de cotización bajas, y aquellas otras nuevas pensiones que generan alta en el sistema y que suelen corresponder a trabajadores que han tenido mejores carreras de cotización que producen nuevas pensiones más altas. La estadística muestra que entre las bajas y las nuevas altas registradas existe un diferencial de cuantía superior a los 300 euros al mes favorable a las nuevas pensiones.

Evolución de las cuantías medias de pensión 2000-2010

(en euros)

(datos a 31 de diciembre)

	Incapacidad Permanente	Jubilación	Viudedad	Orfandad	Favor Familiar	Total
2000	543,25	539,18	333,16	200,54	249,16	471,79
2001	577,99	569,16	350,92	212,57	265,77	498,36
2002	605,99	592,34	370,06	220,37	280,57	519,36
2003	641,22	625,28	397,95	234,30	302,75	550,44
2004	671,21	654,90	434,30	252,26	331,36	581,56
2005	702,70	688,68	454,90	271,36	354,79	612,14
2006	736,57	729,32	478,81	287,92	379,69	647,26
2007	765,74	770,62	500,60	302,87	402,99	681,46
2008	806,50	822,24	531,51	326,34	432,11	725,88
2009	836,18	862,55	556,52	341,48	449,69	760,68
2010 (*)	854,98	893,49	574,90	352,30	463,06	786,89
2011 (*)	865,28	911,02	580,89	356,04	469,03	800,49

* estimación

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Evolución % de las cuantías medias de pensión 2000-2010

(en términos reales, deducida la inflación)

(datos a 31 de diciembre)

	Incapacidad Permanente	Jubilación	Viudedad	Orfandad	Favor Familiar	Total
2000	1,4	0,9	1,1	1,2	2,0	0,9
2001	3,6	2,8	2,6	3,2	3,9	2,9
2002	0,9	0,2	1,5	-0,2	1,6	0,3
2003	3,0	2,7	4,6	3,5	5,0	3,1
2004	1,1	1,2	5,4	4,0	5,7	2,1
2005	1,2	1,7	1,3	4,0	3,5	1,8
2006	2,2	3,2	2,6	3,4	4,3	3,1
2007	-0,1	1,5	0,5	1,1	2,0	1,2
2008	2,9	4,2	3,7	5,2	4,7	4,0
2009	3,4	4,6	4,4	4,3	3,8	4,5
2010 (*)	1,4	0,9	1,1	1,2	2,0	0,9
2011 (*)	3,6	2,8	2,6	3,2	3,9	2,9

* estimación

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Este incremento de pensiones ha supuesto que en términos reales, deducida la inflación, en la última década la cuantía media de las pensiones se haya revalorizado por encima de la inflación²¹, e incluso, como hemos visto en el apartado anterior de este capítulo, bastante por encima de lo que han crecido las bases medias de cotización.

²¹ El ejercicio 2007 es el único en el que la revalorización de las cuantías medias fue inferior a la evolución que tuvo la inflación. No obstante, en este ejercicio la evolución que tuvo el crecimiento de las pensiones medias superó igualmente el crecimiento de las bases medias de cotización del Régimen General y el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos.

Comparativa de la evolución % en términos reales (deducida inflación) del crecimiento de las bases medias de cotización del Régimen General (RG) y Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA), y las pensiones medias del sistema.

	Crecimiento bases medias de cotización RG	Crecimiento bases medias de cotización RETA	Evolución pensiones medias Total Sistema
2000	0,3	-0,3	0,9
2001	1,4	-1,5	2,9
2002	0,8	-0,7	0,3
2003	1,5	0,2	3,1
2004	0,8	-2,0	2,1
2005	0,4	0,4	1,8
2006	0,8	-0,5	3,1
2007	1,9	1,4	1,2
2008	1,6	-1,4	4,0
2009	3,8	2,4	4,5
2010 (*)	--	--	0,9
2011 (*)	--	--	2,9

* Estimación

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Seguridad Social y Ministerio de Trabajo e Inmigración.

En cualquier caso, para determinar el grado de influencia que puede alcanzar esta situación es necesario realizar un análisis de su evolución en el medio y largo plazo. Recordemos que algunos estudios han calculado que entre 1995 y 2008 el incremento de las bases medias de cotización de los principales regímenes de afiliación han venido creciendo en términos reales un 0,7%, mientras que el Ministerio de Trabajo²² ha hecho lo propio respecto de las pensiones medias en el periodo en el periodo 2000-2005

²² MINSITERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN. Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social ejercicio 2011. Informe Económico-Financiero, Volumen V, Tomo 2. pg: 196

situando su incremento en el 2% interanual. No obstante, el incremento de la pensión media tiene diferentes causas dependiendo del régimen de afiliación del que se trate, de forma que el propio Ministerio de Trabajo reconoce que, por ejemplo, en el Régimen General el crecimiento de la pensión media depende en mayor medida del efecto sustitución de las nuevas altas, mientras que en los Regímenes Especiales de Hogar o Agrario depende más del efecto de las subidas de las pensiones mínimas.

En cualquier caso, todo lo anterior abre el debate sobre la necesidad de articular medidas que ayuden a garantizar un crecimiento acompasado de los flujos de ingresos y gastos de modo que se asegure la sostenibilidad del sistema en el largo plazo, teniendo en cuenta en cualquier caso los diferentes condicionantes que intervienen en cada uno de estos procesos.

3.2 El perfil dual de las de las nuevas pensiones.

Para terminar de configurar una imagen exacta de la protección que ofrece el sistema de pensiones debemos completar la definición que comenzábamos anteriormente cuando explicábamos que el nuestro es un sistema de protección caracterizado por ofrecer una amplia cobertura pero basada en prestaciones de cuantías más bien modestas. Sin embargo, esta afirmación genérica, aún siendo correcta en términos globales para el conjunto del sistema, comienza cada vez de forma más clara a convivir con un grupo de pensiones nuevas cada vez más numeroso que presenta cuantías mucho más elevadas.

Variación anual en número de altas de pensión por modalidad
Total Sistema (datos acumulados a junio)

Clase de pensión	2008			2009			Variación 2009/2008		2010			Variación 2010/2009	
	Número	%	Pensión media	Número	%	Pensión media	Número	cuantía	Número	%	Pensión media	Número	cuantía
Jubilación anticipada	56.391	42,25	1.213	60.312	40,82	1.258	7,0%	3,7%	59.404	40,24	1.309	-1,5%	4,1%
Con coeficientes reductor	32.086	24,04	1.031,45	36.030	24,39	1.087,67	12,3%	5,5%	36.337	24,61	1.153,82	0,9%	6,1%
< 60	12.520	9,38	837,73	10.705	7,25	815,91	-14,5%	-2,6%	8.603	5,83	821,58	-19,6%	0,7%
61	5.030	3,77	1.044,28	7.683	5,20	1.082,83	52,7%	3,7%	8.146	5,52	1.167,18	6,0%	7,8%
62	4.827	3,62	1.063,31	5.791	3,92	1.170,48	20,0%	10,1%	7.159	4,85	1.173,62	23,6%	0,3%
63	4.996	3,74	1.196,57	6.111	4,14	1.228,03	22,3%	2,6%	6.138	4,16	1.293,16	0,4%	5,3%
64	4.713	3,53	1.324,69	5.740	3,89	1.368,02	21,8%	3,3%	6.291	4,26	1.432,35	9,6%	4,7%
Sin coeficiente reductor	2.715	2,03	1.598,65	3.124	2,11	1.694,38	15,1%	6,0%	3.512	2,38	1.728,92	12,4%	2,0%

Especial a los 64 años	3.569	2,67	1.460,78	3.293	2,23	1.507,15	-7,7%	3,2%	3.204	2,17	1.544,82	-2,7%	2,5%
Jubilación parcial	18.021	13,50	1.428,58	17.865	12,09	1.479,71	-0,9%	3,6%	16.351	11,08	1.518,28	-8,5%	2,6%
Jubilación > 65 años	77.065	57,75	992,73	87.427	59,18	1.057,41	13,4%	6,5%	88.222	59,76	1.118,57	0,9%	5,8%
Total jubilaciones no SOVI	133.456	92,89	1.085,73	147.739	94,06	1.139,35	10,7%	4,9%	147.626	94,56	1.195,29	-0,1%	4,9%
Jubilación SOVI	10.220	7,11	340,24	9.338	5,94	354,35	-8,6%	4,1%	8.490	5,44	360,61	-9,1%	1,8%
Total Jubilación	143.676	100,00	1.032,71	157.077	100,00	1.092,68	9,3%	5,8%	156.116	100,00	1.149,90	-0,6%	5,2%

Fuente: Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

Las nuevas pensiones que se el sistema reconoce en la actualidad son fruto, por regla general, de carreras de cotización más completas y por bases de cotización más altas que las que históricamente han venido conformando el sistema de Seguridad Social. Ello conlleva necesariamente una mejora de las cuantías medias de tal forma que, respecto de la media del sistema, las cuantía media de la nueva pensión de jubilación en 2010 se sitúa en 1.149,90 euros²³, lo que supone un incremento en un 28,6% respecto de la media de jubilación comparable. Y si utilizásemos la referencia del Régimen General

²³ Para utilizar modalidades de pensión comparables respecto de las referencias medias del sistema se toma como referencia la pensión media.

la cuantía media de las pensiones de jubilación son incluso mayores llegando en el caso de la pensión de jubilación con 65 o más años hasta los 1.404 euros mensuales.

También influye en la mejora sustantiva de las nuevas pensiones la posibilidad de acceder a figuras como la de la jubilación parcial. Si bien es cierto que las reformas operadas en el Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, y del que hablaremos con mayor detenimiento más adelante, tienen como objeto limitar el acceso a las mismas, durante los años precedentes la importancia de esta modalidad se ha situado en el entorno del 35% de las nuevas altas de jubilación, por lo que su influencia sobre la media total ha sido notable. La cuantía media de estas pensiones ha alcanzado en 2010 los 1.518,28 euros mensuales.

De la misma manera queda constancia de los efectos derivados de las mejores carreras de cotización en el hecho de que incluso en las pensiones de jubilación anticipada, en las que opera el correspondiente coeficiente reductor, se alcanzan cuantías medias de 1.309 euros mensuales.

Llama la atención el que dentro de este mapa de evidente mejora de las cuantías de las nuevas pensiones exista sin embargo un colectivo que se ve obligado a aceptar importantes recortes en la cuantía de su pensión. Nos referimos a los trabajadores que acceden a la jubilación a través de la modalidad de jubilación anticipada con coeficientes reductores. En concreto, son quienes lo hacen con 60 años los que se ven obligados a aceptar importantes recortes en la cuantía de su pensión hasta el punto de que la cuantía de la misma es incluso más baja que la pensión media de jubilación del conjunto del sistema. Sin duda, en este colectivo, y también aunque en menor medida en el de 61 años de la misma modalidad, concurren una serie de circunstancias probablemente relacionadas con la carrera profesional (pérdida de empleo, etc.) que condicionan de manera muy severa la protección que reciben del sistema de pensiones.

Volviendo a la tendencia general de este nuevo colectivo de pensionistas, una de las consecuencias automáticas derivadas de la mejora de las cuantías es, lógicamente, la mejora que experimentan respecto de su capacidad para conseguir mejorar el nivel de

vida de los pensionistas. De hecho, al comparar las cuantías de las nuevas pensiones con el salario medio, comprobamos cómo se comienza a dar la paradoja de que los pensionistas tienen mayor capacidad adquisitiva que los trabajadores en activo, ya que los primeros han generado la pensión que les garantiza sus ingresos en base a una carrera profesional estable mientras que los segundos se ven lastrados por un mercado de trabajo cada vez más dualizado.

Las nuevas pensiones de jubilación, que son las más numerosas, que se han reconocido en 2010 en el total del sistema de Seguridad Social han presentado una cuantía media de 1.149,90 euros mensuales, lo que equivale al 68,16% del salario medio neto.

Capacidad de poder adquisitivo de las nuevas altas de pensión de jubilación reconocidas en 2010²⁴ en relación al salario medio neto.

Modalidad de pensión	Pensión media (euros/mes)	% respecto de las nuevas altas de jubilación	Equivalencia % respecto del Salario medio neto (> 55 años)²⁵
Jubilación anticipada	1.309,00	40,24	77,60
Con coeficientes reductor	1.153,82	24,61	68,39
< 60	821,58	5,83	48,70
61	1.167,18	5,52	69,18
62	1.173,62	4,85	69,56
63	1.293,16	4,16	76,65
64	1.432,35	4,26	84,90
Sin coeficiente reductor	1.728,92	2,38	102,48
Especial a los 64 años	1.544,82	2,17	91,56
Jubilación parcial	1.518,28	11,08	89,99
Jubilación > 65 años	1.118,57	59,76	66,30
Total jubilaciones no SOVI	1.195,29	94,56	70,85
Jubilación SOVI	360,61	5,44	21,37
Total Jubilación	1.149,90	100,00	68,16

Fuente: elaboración propia.

²⁴ Datos acumulados hasta junio de 2010.

²⁵ Se utiliza en este caso, la Encuesta de Estructura Salarial 2010 (datos 2008), que establece un salario medio de 25.235,33 euros anuales para mayores de 55 años, que en este caso consideramos como la referencia más ajustada al último salario en activo de los nuevos jubilados. Vid: INE-Encuesta de Estructura Salarial 2010 (datos 2008).

Como vemos en el cuadro anterior en las nuevas pensiones de jubilación, que son las más numerosas, la cuantía media de las nuevas pensiones de jubilación reconocidas en 2010 han mejorado considerablemente su equivalencia respecto del salario medio neto respecto de lo que el sistema reconoce en media. Actualmente las nuevas pensiones reconocidas presentan una equivalencia respecto del salario medio neto que oscila entre 68,16% y el 70,85%, dependiendo de si tomamos como referencia la pensión media considerando o no las pensiones del extinto SOVI.

Llama la atención el hecho de que las modalidades de jubilación anticipada que presentan unas cuantías bastante superiores al salario medio neto son aquellas figuras de jubilación anticipada que carecen de coeficientes reductores. Esta situación se hace especialmente evidente en el caso de la modalidad de jubilación parcial, que en términos relativos supone el 11% de las nuevas pensiones, y en la que el sistema está reconociendo pensiones por cuantías de alrededor de los 1.520 euros que suponen casi el 89,99% del salario medio neto.

Además de la jubilación parcial existen otras figuras, si bien de un impacto en cuanto a número de beneficiarios mucho más moderado, como la jubilación especial a los 64 años que obtiene unas cuantías de pensión que alcanzan casi el 91,56% del salario medio neto, mientras que la jubilación sin coeficiente reductor llega incluso a superar el 102,48% del mismo indicador.

La paradoja por tanto se produce principalmente en los jubilados anticipados que consiguen una garantía de rentas por encima de los ingresos netos que perciben los trabajadores en activo que, se supone, financian el conjunto del sistema.

Sin embargo, los jubilados que acceden a la pensión con 65 o más años, obtienen una renta equivalente al 66,30% del salario medio neto de los trabajadores en activo.

Y quienes se jubilan anticipadamente antes de los 65 años pero asumiendo los correspondientes coeficientes correctores, que aseguran la neutralidad financiera de la figura sobre el gasto total del sistema, logran una pensión equivalente al 68,39% del mismo indicador.

Junto a los trabajadores que acceden a la jubilación anticipada con cuantías de pensión altas fruto de una carrera profesional estable y con buenos salarios, hay un grupo de cierta importancia que, sin embargo, se ve obligado a jubilarse anticipadamente pero con una pensión mucho más baja.

En el cuadro anterior podemos comprobar, por ejemplo, cómo la media de trabajadores que se jubila anticipadamente a los 60 años lo hace con una pensión de 821 euros, es decir, con una pensión que es incluso inferior a la media que ya está reconociendo el sistema para el conjunto de jubilados veteranos.

Y aún con un grado diferente de intensidad entre unos grupos y otros, se aprecia cómo cerca del 17% del total de nuevos jubilados lo hace de forma anticipada aún a pesar de que las cuantías medias a las que tienen derecho son inferiores a la que el sistema ofrece a quienes se jubilan al cumplir la edad legal de 65 años.

Este fenómeno demuestra que dentro del colectivo de nuevos jubilados hay un grupo creciente en importancia que no ha podido tener la misma carrera de cotización estable y con buenos salarios que la mayoría de su generación, y que, por tanto, excluidos del empleo en la última etapa de su vida laboral se ven obligados a anticipar la jubilación aunque ello conlleve una merma considerable en la cuantía de su pensión. A esta misma conclusión también contribuye el hecho de que en 2010 el 21,36% del total de nuevas altas de pensión, y el 17,73% de las de jubilación

No es extraño por tanto que pese a la innegable mejora en las cuantías medias de las nuevas altas de pensiones, se mantenga sin embargo un volumen relativamente alto de personas que precisan de complementos a mínimos. Lo que tiene una doble consecuencia negativa sobre el sistema, de un lado respecto del quebranto financiero que significa verse obligado a asumir el coste de este instrumento, y de otro lado, si cabe mucho más grave en términos sociales, la merma en la capacidad protectora del sistema que significa que la vida productiva de un trabajador no ha sido capaz de generar el derecho a una pensión con una cuantía suficiente como para garantizar un nivel de vida mínimo.

Respecto del impacto económico de los complementos a mínimos, hemos de señalar que la cuantía necesaria para sufragar este instrumento casi se ha duplicado en la última década y, en concreto en 2010 se destinaron un total de 6.972 millones de euros para financiarlos, de los que el 61% fueron a cargo de cotizaciones sociales.

Financiación de los Complementos a Mínimos de las Pensiones contributivas

	Aportación del Estado		Aportación Cotizaciones Sociales		Total gasto Complementos a mínimos
	Millones €	% sobre el total	Millones €	% sobre el total	Millones €
2000	97,89	2,45	3.901,79	97,55	3.999,69
2001	97,89	2,39	4.003,79	97,61	4.101,68
2002	306,35	7,32	3.881,59	92,68	4.187,94
2003	606,35	14,67	3.526,98	85,33	4.133,33
2004	906,35	22,63	3.098,31	77,37	4.004,66
2005	1.206,35	27,44	3.190,02	72,56	4.396,37
2006	1.506,35	31,36	3.296,47	68,64	4.802,82
2007	1.806,35	33,55	3.577,47	66,45	5.383,82
2008	2.106,35	35,75	3.785,18	64,25	5.891,53
2009	2.406,35	37,52	4.006,43	62,48	6.412,78
2010*	2.706,35	38,82	4.266,08	61,18	6.972,43

* estimación.

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Respecto de los efectos sociales que tiene el fenómeno de los complementos a mínimos, hemos de tener presente que el 27% de las pensiones en vigor necesita este complemento, y aunque en las nuevas altas de jubilación esta necesidad se ha reducido considerablemente, no es menos cierto que en la última década nunca ha sido inferior al 18,7%.

Porcentaje de nuevas altas de jubilación con Complementos a Mínimos

	Incapacidad Permanente	Jubilación	Viudedad	Orfandad	Favor Familiar	Total
2000	2,19	24,85	39,79	33,56	35,48	25,83
2001	2,06	24,67	39,1	34,19	34,94	25,10
2002	2,24	22,44	36,51	35,6	36,5	23,67
2003	2,66	20,97	33,95	36,76	35,17	22,28
2004	2,07	17,43	28,94	35,57	36,76	19,06
2005	4,43	16,08	28,97	40,47	40,94	18,77
2006	4,38	17,61	27,32	40,68	43,06	18,74
2007	4,61	17,98	28,52	41,22	43,44	19,36
2008	5,87	18,83	29,23	42,30	48,55	20,27
2009	11,52	18,55	30,59	42,60	49,25	21,45
2010 (*)	12,05	17,73	31,21	42,82	49,19	21,36

* Estimación

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Es también significativo el hecho de que en los últimos cuatro ejercicios, seguramente derivado del fuerte incremento que han experimentado las cuantías de las pensiones mínimas en este ciclo, el porcentaje de pensiones con complementos a mínimos haya vuelto a iniciar un ritmo creciente rompiendo la tendencia en la que se comenzó a instalar al principio de la década.

Finalmente destacan algunos hechos relevantes que parecen guardar una relación importante respecto de la mayor o menor necesidad de los complementos a mínimos, y sobre los que sería necesario actuar para optimizar la acción protectora del sistema.

De un lado el hecho de que la menor necesidad de complementos a mínimos se da precisamente entre las pensiones directamente relacionadas con la actividad profesional (jubilación e incapacidad permanente), mientras que es mucho mayor en el caso de pensiones derivadas (viudedad, orfandad y favor familiar), que suelen tener fórmulas de cálculo de la cuantía de la base reguladora que moderan la acción protectora respecto de otras prestaciones directas.

De otro lado, destaca el hecho de que la percepción de complementos a mínimos parece estar igualmente relacionada con las bases de cotización bajas y no tanto con el número de años cotizados.

Respecto del número de años cotizados cabe detenerse en el hecho de que en aquellos regímenes de afiliación en los que las carreras de cotización son más prolongadas la incidencia de los complementos a mínimos es más reducida, no obstante, esta relación no guarda una proporción directa y está igualmente influida por otras variables, con tanto o más peso.

Relación entre el número de años cotizados, bases de cotización y la necesidad de complementos a mínimos en las nuevas altas de pensión de jubilación.

	Regímenes de Afiliación						
	GENERAL	AUTÓNOMOS	AGRARIO	MAR	CARBÓN	HOGAR	TOTAL
Años Cotizados²⁶							
<= 15	1,68	2,99	6,01	1,28	0,00	11,82	2,31
16-20	5,01	12,69	16,47	5,03	0,16	35,63	7,66
21-25	5,30	11,39	17,93	5,43	0,25	19,49	7,41
26-30	6,78	13,21	10,23	12,94	0,98	12,29	8,44
31-34	8,96	12,35	7,37	22,53	2,95	7,92	9,69
>= 35	72,27	47,37	41,98	52,78	95,66	12,85	64,48
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Bases medias de cotización (euros mensuales)²⁷							
	1.645,52	962,12	735,64	1.338,61	2.638,40	725,75	--
Complementos a mínimos reconocidos en las nuevas altas de pensión de jubilación (%)²⁸							
	11,02	27,49	66,65	12,84	0,23	66,42	17,73

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Trabajo en Inmigración.

Así, por ejemplo, el Régimen Especial de la Minería del Carbón, en el que los trabajadores con carreras de cotización de 35 o más años suponen más del 95% de los nuevos jubilados, o en el Régimen General, donde suponen algo más del 72%, la incidencia de complementos a mínimos es ciertamente la más reducida del conjunto del sistema (el 0,23% y el 11,02% respectivamente). En la misma dirección apunta el hecho de que precisamente el régimen de afiliación cuyos trabajadores presentan un menor número de años cotizados, como el de Empleadas de Hogar en el que las trabajadoras

²⁶ Datos de las carreras de cotización de las nuevas altas de jubilación en 2010 (datos hasta julio 2010).

²⁷ Base media de cotización de 2009.

²⁸ Datos 2009.

con más de 35 años cotizados sólo representa el 12,8% de las nuevas jubilaciones, sea el que presenta una necesidad de complementos a mínimos más elevada del conjunto del sistema (66,4%).

Sin embargo, esta aparente relación entre años cotizados y necesidad de complementos a mínimos se quiebra en el caso de algunos regímenes especiales. Por ejemplo, el de Autónomos y el Agrario con perfiles de carrera de cotización en número de años son muy parecidos, de modo que el 47,3% de los autónomos han cotizado más de 35 años y el 41,9% de los trabajadores agrarios han hecho lo propio. Y aún a pesar de esta similitud los trabajadores agrarios precisan complementos a mínimos al jubilarse en una proporción (66,6%) que dobla la de los autónomos (27,9%).

Por tanto, la necesidad de complementos a mínimos en las pensiones no se deriva directamente del número de años cotizados sino que tiene una relación más directa respecto de las cuantías de las bases de cotización y, más concretamente, del doble hecho de que dichas bases sean especialmente bajas y que exista una imposibilidad práctica para elevarlas.

Los regímenes de afiliación con mayor necesidad de complemento a mínimos (Agrario, que las precisa en el 66,6% de las nuevas pensiones, y Empleadas de Hogar, que lo hace en el 66,4%) son los que cotizan por bases más bajas²⁹, mientras que el resto de regímenes especiales cotizan por bases bastante superiores.

Una de las explicaciones de que el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos no comparta la relación anteriormente descrita, radica en la posibilidad que tienen los trabajadores de este régimen para elegir su base de cotización. Lo cual supone en la

²⁹ Aunque históricamente en el caso del Régimen Especial Agrario se ha venido manteniendo una base tarifada de cotización para los periodos de actividad próxima al salario mínimo interprofesional, desde el año 2007 se está operando una política de fuertes y paulatinos incrementos de las bases de cotización de tal forma que en 2011 está prevista una base de cotización de 986,70 euros mensuales para los grupos de cotización 2º a 11º, y de 1.393,80 euros mensuales para el grupo 1º. No obstante, el efecto de este incremento en las bases de cotización no ha tenido todavía efecto significativo sobre las cuantías de las nuevas pensiones. Y a ello hay que añadir, además, el hecho de que junto a la base de cotización prevista para periodo de actividad que hemos visto, conviva también la base determinada para los periodos de inactividad, actualmente equiparada a la cuantía de la base mínima del Régimen General, lo que produce una disminución en la base media de cotización.

práctica un instrumento de planificación de la pensión que puede tener un impacto muy importante sobre la cuantía final de la misma.

La resultante de todo este escenario de nuevas altas de pensiones que hemos descrito nos muestra una realidad en la que destaca el hecho de que las cuantías de las nuevas altas son bastante superiores a las de la media del sistema. Lo cual no impide, sin embargo, que dentro de este grupo de nuevos pensionistas haya dejado de existir la dualidad propia del mercado de trabajo y también presente una parte importante de pensionistas que continúan precisando complementos a mínimos.

En conclusión, podemos afirmar que el sistema de pensiones ha conseguido un nivel de cobertura ciertamente amplio, caracterizado sin embargo por un perfil medio de prestaciones relativamente bajas, con una pensión media ligeramente inferior a los 800 euros y en el caso de las pensiones de jubilación (las más numerosas) con una cuantía media algo inferior a 900 euros mensuales. El grueso del colectivo protegido por estas pensiones corresponde con los jubilados de mayor edad que tuvieron carreras de cotización más cortas y con salarios más bajos. No obstante, este escenario de protección está cambiando de la mano de la mejora experimentada en las cuantías de las nuevas pensiones que se reconocen. Este fenómeno es fruto a su vez de la mejora de las condiciones laborales que han disfrutado las nuevas generaciones de trabajadores, con carreras de cotización de más años y salarios y bases de cotización superiores. Esta tendencia de mejora creciente de las nuevas pensiones está comenzando a generar un nuevo mapa de protección, en el que en tanto no se produzca una sustitución plena de los colectivos más antiguos en el sistema, comienza a apuntarse una cierta composición dual del sistema de pensiones. Y a ello también contribuye un hecho de que aún dentro de este colectivo de nueva incorporación sigue apareciendo un volumen importante de trabajadores cuyas carreras de cotización por sí mismas no garantizan una protección suficiente y todavía precisan de complementos a mínimos. Es especialmente importante actuar sobre este hecho ya que, al contrario de lo que ocurre con los colectivos de mayor edad que se encuentran en fase de sustitución, estos nuevos colectivos sin embargo de podrían devenir en un problema estructural que, por otro lado, no deja de ser sino principalmente un reflejo de la dualidad del mercado de trabajo.

II.- DEL COMPROMISO POLITICO A LAS REFORMAS LEGISLATIVAS.

1. Introducción

Podríamos decir que los sistemas de Seguridad Social son, por así decirlo, mecanismos casi vivos íntimamente interrelacionados con los actores a los que deben proteger y las condiciones (sociales, económicas, laborales, etc.) en las que debe desarrollarse dicha protección. Por ello no es extraño considerar que, puesto que los sujetos protegidos y sus correspondientes condicionantes son en esencia dinámicos, las formas en las que la Seguridad Social debe enfrentar dichos condicionantes debe igualmente saber ir adaptándose a las evoluciones que experimentan a lo largo del tiempo. De ahí la necesidad compartida por todos los sistemas de Seguridad Social modernos por estar constante y periódicamente sometidos a evaluación y reforma, de modo que sus estructuras de protección presenten siempre el mayor grado posible de adaptación a las situaciones que le son objeto.

En nuestro país, el actual sistema de Seguridad Social se instituyó con cierto retraso y no ha sido hasta hace relativamente poco tiempo, apenas tres décadas, cuando ha sentido la necesidad de realizar reformas de calado y, con ella, tomar conciencia de la necesidad de reformas periódicas y constantes.

La primera gran reforma que, en la línea que señalamos, podemos identificar se abordó en 1985. En aquel momento la Ley 26/1985 de Medidas Urgentes para la Racionalización de la Estructura y de la Acción Protectora de la Seguridad Social ya desde su preámbulo, deja claro que *“la enorme complejidad del sistema”* junto con algunas otras causas *“hacen inviable o muy difícil, y quizá estéril, un intento de llevar a cabo una reforma omnicomprensiva y formalmente unitaria”*. De modo que apuesta por el contrario *“al igual que ha ocurrido en otros países de nuestro entorno, (por) un proceso gradual de reforma”*. Vemos pues cómo se inicia con esta norma, al menos en términos declarativos, la intención de someter al sistema de Seguridad Social a un proceso escalonado de reformas que debería continuarse en el tiempo. Así lo confirma el mismo preámbulo de la Ley 26/1985 cuando señala que *“las medidas que se*

apruedan en la presente ley se inscriben en esa primera fase de rectificación de los defectos y desviaciones más notorias y urgentes”, y dejando a un momento posterior el desarrollo de las restantes fases de reforma.

Más explícito, sin embargo, resultó el “Acuerdo que para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse”, suscribieron todos los grupos parlamentarios en la ciudad de Toledo el 30 marzo de 1995 y que ha venido a conocerse como “Pacto de Toledo”³⁰. Precisamente en su última recomendación, este acuerdo señala que los firmantes son conscientes de que *“las actuales previsiones pueden alterarse significativamente en las próximas décadas (y) resulta por ello del máximo interés que se utilicen instrumentos (...) que realicen un seguimiento y una evaluación periódica de la evolución de las magnitudes que intervienen (...) para operar las intervenciones que fueran requeridas en cualquier eventualidad”*. E incluso yendo más allá llega a proponer el plazo específico de que cada 5 años de forma periódica se proceda a esta revisión.

Ha sido precisamente este último marco de acuerdo el que ha terminado instaurando un método concreto que viene utilizándose desde hace ya más de 15 años en nuestro país para realizar las reformas que el sistema de Seguridad Social va precisando.

2. El Pacto de Toledo como método consensuado de reformas en el sistema de Seguridad Social.

Como antes veíamos, la toma de conciencia de que el sistema de Seguridad Social, dado la naturaleza esencialmente dinámica de los agentes y condicionantes que lo determinan, debe estar en permanente evaluación es desde hace ya más de tres décadas una constante presente en la acción política y legislativa de nuestro país. Sin embargo, dicha constante no siempre se ha desarrollado de una forma lo suficientemente explícita, ni tampoco lo ha hecho en el mismo el contexto social y político, lo que también resulta un elemento de gran importancia ya que precisamente

³⁰ Técnicamente se trata del informe emitido por la Ponencia de la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados constituida para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse, ratificado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 6 de abril de 1995.

los contextos políticos y sociales en no pocas ocasiones viene a determinar el alcance y la orientación de las reformas legislativas.

Entre 1985 y 1995 la línea de reformas en materia de Seguridad Social estuvo marcada por la iniciativa unilateral que permitía la situación de amplias mayorías parlamentarias que sostenían al Gobierno y, fruto de ello, una fortísima confrontación social que llevó incluso a la convocatoria de una huelga general en protesta por la reforma de seguridad social convocada por una de las dos principales organizaciones sindicales del país.

La amplia contestación social provocada por esta situación, y el enrocamiento del gobierno en mantener su, por otra parte legítima, postura de acometer reformas unilaterales sin búsqueda de acuerdo social, inauguraba una nueva etapa sociopolítica protagonizada por la ruptura de los espacios propios de negociación y acuerdo entre los actores políticos y sociales implicados en la buena marcha de la Seguridad Social. Esta situación de retroalimentación mutua de ambas posiciones no hizo sino empeorar, y en apenas una década la conflictividad social llevó a la convocatoria de otras tres huelgas generales, esta vez convocadas por los dos sindicatos mayoritarios, en 1988, 1992, y 1994, todas ellas para protestar por reformas en materia laboral y de desempleo que, de una u otra forma, estaban también relacionadas con el sistema de protección social.

Más adelante tendremos la oportunidad de analizar con detalle las características que definieron todas las reformas que se han operado a lo largo de los últimos treinta años en esta materia, pero haciendo un análisis desde el largo plazo que nos permite la perspectiva histórica, podemos afirmar que la línea conductora de la reformas iniciada a mediados de los ochenta buscaba exactamente los mismos objetivos que la que se inició una década después (dar mayor estabilidad económica al sistema de la Seguridad Social, sobretodo reforzando la contributividad y equidad interna, mejorar la acción protectora extendiendo la cobertura al máximo de colectivos, incrementar las pensiones más bajas, simplificar la estructura del sistema, y clarificar sus fuentes de financiación). ¿Por qué entonces fueron diferentes los efectos y la eficacia de ambas etapas de reforma?; ¿qué diferencia hay, por ejemplo, entre una medida de refuerzo de la contributividad como es la determinación del periodo de cálculo para la cuantía de la pensión para que, en 1985, situándolo en 8 años conllevara una convocatoria de

una huelga general y, en 1997, fuese establecido en 15 años siendo aceptada con una amplia legitimación social?

El elemento de cambio que hizo posible poner en marcha un plan de reformas a largo plazo con una línea estratégica clara y preestablecida que está permitiendo ahondar en la modernización de nuestro sistema de Seguridad Social, sin conflicto y con una amplia legitimación social, radica en el método utilizado para diseñar y poner en marcha estas reformas.

Si la década de los ochenta se identificó por la unilateralidad en la iniciativa reformista y la ausencia de diálogo con los otros actores afectados, la etapa abierta a partir de 1995 se caracteriza exactamente por lo contrario. El llamado “Pacto de Toledo” es, en esencia, un pacto de Estado suscrito por todos los actores políticos y sociales a los que la Constitución a través de la fórmula genérica que ofrece su artículo 129.1 reserva un espacio de participación en la Seguridad Social. Así, la presencia de los actores políticos se garantiza en la figura de los grupos parlamentarios que componen el poder legislativo y el gobierno como poder ejecutivo y que suele ocupar el papel de dinamizador del proceso. Y junto a los anteriores, la presencia de los actores sociales, en la figura de empresarios y sindicatos con condición de más representativos, precisamente los mismos a los que al amparo del Art. 129.1 CE tienen regulada su participación en los órganos de seguimiento y control del sistema de Seguridad Social³¹.

En algunas ocasiones se ha señalado que precisamente el hecho de tener que alcanzar un acuerdo entre tantos y tan diferentes agentes exige un acercamiento de posturas, una renuncia a las posiciones de partida tan importantes, que necesariamente el resultado final queda lejos de la necesidad de reformas profundas. En esta línea, por ejemplo, algunos autores³² reclaman la sustitución del debate entre

³¹ Al amparo de este mandato constitucional, el artículo 4.2 de la Ley General de la Seguridad Social regula la participación de las organizaciones sindicales y empresariales con condición de más representativas en los órganos de participación y control de las entidades gestoras del sistema de Seguridad Social.

³² MOLINAS SANS, César. Boletín de las Cortes Generales, número 560. Comparecencia ante la Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo celebrada el 25 de mayo de 2010. pg. 3, donde el autor propone, como portavoz de los cien economistas que suscribieron un informe en el marco de la Fundación Fedea en marzo de 2010 en relación a las reformas que necesita el sistema de pensiones, lo siguiente: “*Esta es quizá mi propuesta más revolucionaria: todos los países que han reformado su sistema de pensiones con éxito en las últimas dos décadas lo han hecho de la misma manera, nombrando bien por el Gobierno o bien por el Parlamento una comisión de expertos que emita un dictamen que si bien no es estrictamente vinculante, sí acaba siendo la guía de la actuación. Y en esta dirección les urjo a tomar decisiones.*” (...) “*El Pacto de Toledo ha sido un éxito muy*

agentes políticos y sociales por el de una comisión de expertos “independientes” llegando incluso a proponer que sus conclusiones deberían tener incluso un carácter vinculante.

Sin entrar a valorar el fundamento teleológico que pueda guiar a quienes comparten la línea de opinión que afirma que el debate de base ideológica que se da en democracia pueda tener *per se* menos calidad que el que ofrece el debate entre “independientes” de naturaleza desideologizada o tecnocrática, lo cierto es que la afirmación de que el método de reformas basado en la negociación y el acuerdo de base social y política amplia no es capaz de producir reformas profundas no se sostiene cuando se realiza un análisis riguroso de la realidad.

Desde que el método instaurado en el Pacto de Toledo se ha puesto en marcha hemos iniciado un proceso continuado de reforma que, por el momento, se ha traducido en tres reformas legislativas que han operado sobre un total de 19 parámetros de acuerdo con una línea estratégica preestablecida.

Los 20 parámetros a los que nos referimos corresponden a los principales elementos sobre los que descansa la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social y su capacidad protectora, y que son, también, los que vertebran el plan reformista instaurado en el Pacto de Toledo.

Las 15 primeras recomendaciones fueron establecidas en el texto original que dio lugar al Pacto de Toledo en 1995:

- Separación y clarificación de las fuentes de financiación
- Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones
- Fondo de Reserva
- Financiación, Simplificación e Integración de Regímenes Especiales
- Mejora de las bases de cotización

grande en lo que se refiere a apartar el tema vital de las pensiones del navajeo político; (...) Se ha apartado el debate de las pensiones del navajeo político pero no se debería haber apartado del debate. Yo, señorías, me temo que el Pacto de Toledo ha acabado apartando el tema de las pensiones de la política, y no se trataba de eso, es el momento de hacer política en materia de pensiones. Por eso propongo que el Pacto de Toledo debería considerar seriamente la alternativa de la Comisión, que fue lo que se hizo en Suecia cuando tras ocho años de debatir una reforma en el Parlamento se decidió actuar por un procedimiento de urgencia.”

- Cotizaciones orientadas al empleo
- Modernización e información al ciudadano
- Gestión del sistema
- Lucha contra el fraude
- Sobre el carácter contributivo del sistema
- Edad de jubilación
- Prestaciones de viudedad y orfandad
- Solidaridad y garantía de suficiencia
- Sistemas complementarios
- Seguimiento y evaluación periódicos

En 2003 la comisión parlamentaria encargada de hacer el seguimiento periódico de los avances que las reformas puestas en marcha, evaluó la situación de todos estos elementos renovando su vigencia e incorporando 5 recomendaciones adicionales que venían a colaborar con las anteriores en pos de conseguir los objetivos fijados:

- Nuevas formas de trabajo y desarrollo profesional
- Mujer y protección social
- Dependencia
- Discapacidad
- Inmigración

En cualquier caso, la valoración sobre el alcance de las reformas alcanzadas debe hacerse atendiendo al resultado conjunto de todas las medidas tomadas, de modo que se compruebe si la resultante final obtiene los efectos que se esperaban de acuerdo o si éstos se adecuan o no a los objetivos marcados; y no únicamente atendiendo a lo “profundas” (o agresivas) que estas reformas puedan llegar a ser en alguno de sus elementos tomados de forma aislada. E, igualmente, dicha valoración necesita enmarcarse en una dimensión temporal de largo plazo, evitando los análisis de coyuntura, ya que las variables sobre las que se actúa en materia de pensiones extienden sus resultados en un plazo de tiempo siempre dilatado.

Podemos afirmar que la evolución que vienen presentando las reformas realizadas hasta ahora en nuestro sistema de Seguridad Social muestran, de acuerdo con estas variables de análisis, una tendencia acertada, como más tarde analizaremos de manera detallada.

Entretanto realizamos esta tarea, debemos comenzar por explicar en qué consiste exactamente el método de trabajo del Pacto de Toledo.

Las etapas instauradas en este procedimiento prevén un periplo que nace en la comisión parlamentaria creada a tal efecto desde 1995, que es la encargada de realizar periódicamente el seguimiento de la situación en la que se encuentra el sistema de Seguridad Social. Esta comisión, además de realizar un análisis de la situación actual del sistema, realiza una evaluación sobre el desarrollo y alcance que están teniendo las recomendaciones de reforma de modo que pueda señalarse si éstas se están realizando conforme a lo previsto o es necesario corregir alguna situación concreta. Adicionalmente, la comisión parlamentaria puede modificar, si así lo creyese conveniente, las recomendaciones originales o, como ha ocurrido en 2003, incorporar al listado original algunas otras recomendaciones adicionales que a su juicio vengán a redundar en alcanzar los objetivos marcados. Esta tarea de seguimiento y evaluación periódica debe realizarse cada cinco años, de tal forma que el Congreso de los Diputados conforme una Ponencia con este objetivo. La citada comisión parlamentaria ordena sus conclusiones en un dictamen o informe que es aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados.

Las conclusiones de la comisión parlamentaria suelen tener un formato declarativo, ordenado en torno a la enunciación de principios genéricos o valores con los que se señalan líneas estratégicas de acción que han de traducirse después a reformas legislativas concretas. La primera fase de esta “traducción” de unos principios más generales a medidas específicas que actúen sobre el ordenamiento legal la realiza la Mesa de Diálogo Social.

El Gobierno es el encargado de utilizar las conclusiones parlamentarias para ordenar el debate en la Mesa de Diálogo Social. En esta mesa participan junto con el Ejecutivo, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel estatal, que han de cumplir para ello los requisitos de representatividad que nuestro ordenamiento legal dispone en en la disposición adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores³³ en el caso de los empresarios, y en el caso de los sindicatos en el artículo 6.2 de la Ley

³³ Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Orgánica de Libertad Sindical³⁴. Precisamente el requisito de que las organizaciones dispongan de un nivel suficiente de representatividad a nivel estatal constituye la garantía de que en el proceso de Diálogo Social se defiende el interés general. En nuestro caso, los agentes sociales que cumplen los requisitos de representatividad exigidos y forman parte de la Mesa de Diálogo Social son, por las organizaciones empresariales, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y la Confederación Española de Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME), y por las organizaciones sindicales, las Confederaciones Sindicales de Comisiones Obreras (CCOO) y la Unión General de Trabajadores (UGT).

Es importante señalar que el papel institucional que se reserva a la Mesa de Diálogo Social no figura de forma explícita en ninguna norma ni tampoco en ninguna de las recomendaciones del Pacto de Toledo, aunque sí existe una referencia implícita en el mandato de la recomendación número 15 cuando establece la necesidad imperativa de “dar traslado a los agentes sociales” de la información relativa al seguimiento y evaluación del sistema realizado por la Comisión Parlamentaria. Por tanto, el papel que juegan los agentes sociales en el proceso de reforma se justifica principalmente por la voluntad política de todas las partes (gubernamental, política y social) y, sobretodo, por la eficacia práctica que su participación en el proceso tiene.

Como veníamos argumentando, la Mesa de Diálogo Social se convoca a instancia del Gobierno y utiliza las conclusiones de la Comisión Parlamentaria a modo de guión que señale las materias y el contorno de aquellas cuestiones que es necesario reformar en materia de Seguridad Social.

Transcurridos los trabajos de discusión y debate y alcanzado un acuerdo en torno a las reformas concretas que sería conveniente realizar sobre el ordenamiento jurídico existente, el contenido de este Acuerdo de Diálogo Social sirve al Gobierno para elaborar un proyecto de ley de reforma legislativa.

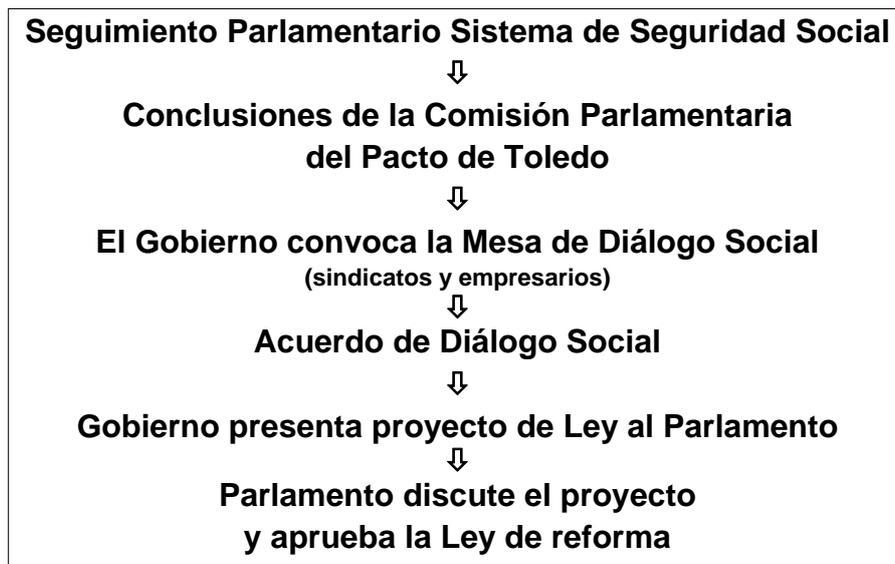
El proyecto de ley elaborado por el Gobierno se presenta ante las Cortes y se procede a su tramitación parlamentaria ordinaria, de forma que todos los grupos políticos vuelven a participar en la configuración definitiva de la reforma realizando enmiendas

³⁴ Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

al texto en su tramitación ordinaria, hasta que la ley de reforma es aprobada definitivamente por el Parlamento.

Podríamos resumir de forma esquemática este proceso de la siguiente forma:

Esquema funcionamiento método Pacto de Toledo



Como vemos se trata de un procedimiento guiado por el poder ejecutivo, que es quien tiene la responsabilidad de gobernar y por tanto de liderar el proceso de reformas, que nace y culmina en la sede parlamentaria, donde reside la principal potestad para realizar reformas legislativas.

Pero que, además, aporta como novedad la participación ordenada de los agentes sociales, de tal forma que el proceso de Diálogo Social sirve como instrumento que perfecciona el sistema democrático. La resultante final de este proceso supone un producto (reforma) equilibrado fruto del acuerdo participado, pero que también aporta garantía de continuidad dado el altísimo grado de legitimación social que concita el hecho de que todos los agentes políticos y sociales implicados se sientan partícipes y corresponsables del producto final.

La eficacia de este método queda patente en el hecho de que desde 1995 hasta ahora ha sido utilizado y respetado por todos los gobiernos de la nación, con independencia de su adscripción política. E, igualmente, en el caso de los agentes sociales, aunque no en todos los casos se ha podido contar con la unanimidad en cada una de las reformas, sin embargo con independencia de este hecho la línea estratégica de cambio marcada por el Pacto de Toledo ha sido respetada por todos ellos.

2.1 Líneas estratégicas para la reforma de las pensiones: las 19 recomendaciones del Pacto de Toledo.

Podríamos comenzar señalando que el objetivo que subyace bajo la decisión de implementar un programa de reformas en materia de seguridad social, es el conseguir un sistema de protección social lo más amplio posible que atienda de forma eficaz a los ciudadanos en situaciones en las que precisen protección, garantizando a su vez que dicho sistema posee la fortaleza financiera necesaria como para garantizar sus sostenibilidad en el largo plazo.

Con este objetivo en el horizonte, y en el ánimo de hacerlo de forma lo más consensuada posible, el acuerdo que dio origen en 1995 al Pacto de Toledo contenía 14 recomendaciones concretas³⁵ referidas a la línea de reforma que debía aplicarse al sistema de Seguridad Social, y que posteriormente, en el proceso de renovación parlamentaria del Pacto en 2003, fueron incrementadas en 5 recomendaciones adicionales. Por tanto, las enumeraremos de forma correlativa, entendiéndolas como un todo:

³⁵ En el texto original del acuerdo se recogen un total de quince recomendaciones, pero en realidad la 15ª está referida al método de seguimiento y evaluación al que permanentemente habrá de estar sometido el sistema de Seguridad Social y que en este informe se utiliza para señalar el método de funcionamiento del Pacto de Toledo. Puesto que en sí misma no se trata de una recomendación referida a alguna línea concreta o actuación que deba inspirar la reforma del sistema se ha preferido reseñar de forma transversal al explicar en el apartado metodológico del pacto en lugar de en esta sección. En cualquier caso, a continuación se reproduce el tenor literal de la recomendación 15ª: "**Análisis y seguimiento de la evolución del sistema.** Las actuales previsiones pueden alterarse significativamente en las próximas décadas. Resulta por ello del máximo interés que se utilicen instrumentos, en el Gobierno y en el Parlamento, que realicen un seguimiento y una evaluación periódica de la evolución de las magnitudes que intervienen en el equilibrio financiero del sistema para operar con las intervenciones que fueran requeridas en cualquier eventualidad. Esta información se trasladará a los agentes sociales. Se propone que el Congreso de los Diputados cada cinco años cree una Ponencia que estudie el presente y futuro del sistema de Seguridad Social como garantía de continuidad del mismo. Se prestará una atención específica a las consecuencias que la reciente reforma de la normativa laboral pueda tener sobre la financiación de la Seguridad Social y el sistema de prestaciones de la misma".

1. Separación y clarificación de las fuentes de financiación

La financiación de las prestaciones de naturaleza contributiva debe depender básicamente de las cotizaciones sociales y la financiación de las prestaciones no contributivas y universales (sanidad y servicios sociales entre otras) exclusivamente de la imposición general.

La Ponencia recomendaba al Gobierno que se adopten las medidas necesarias para profundizar progresivamente en la dirección de la separación de las fuentes de financiación según la naturaleza de la protección hasta su culminación efectiva en el menor plazo posible, quedando claramente delimitados, dentro del modelo de protección, el sistema contributivo y no contributivo.

En este sentido, las cotizaciones sociales deberán ser suficientes para la cobertura de las prestaciones contributivas, para lo cual, se efectuarán las previsiones necesarias para garantizar el equilibrio presente y futuro de esta parte del sistema de la Seguridad Social. Y las aportaciones del Presupuesto del Estado deberán ser suficientes para garantizar las prestaciones no contributivas, la sanidad, los servicios sociales y las prestaciones familiares. Asimismo, la fiscalidad general debe hacer frente a la bonificación en las cotizaciones de contratos dirigidos a grupos de especial dificultad en la búsqueda de empleo, así como a aquellas actuaciones que en materia de anticipación de la edad ordinaria de jubilación o de ayuda a sectores productivos pudieran producir distorsiones en el normal equilibrio del sistema.

Y, por último, se establecía la posibilidad de que, en el caso de que el cumplimiento de estos objetivos requieran la adecuación del actual sistema fiscal, se incidirá en aquellas figuras impositivas de menor repercusión en la capacidad competitiva y generadora de empleo de la economía, sin excluir que se pueda contemplar la aplicación de una contribución universal sobre todas las rentas.

2. Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones

A criterio de la Ponencia debía garantizarse el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante la revalorización automática de las mismas, en función de la evolución del índice de precios al consumo y a través de fórmulas estables de contenido similar a la aplicada en el presente año.

3. Fondo de Reserva

El sistema contributivo debía presentar presupuestos equilibrados. El sistema de pensiones precisa de la constitución de reservas que atenúen los efectos de los ciclos económicos. Por ello, en su caso, los excedentes que pudieran existir en los ejercicios presupuestarios de los momentos de bonanza deberían ser utilizados para constituir, con títulos públicos adquiridos en mercados oficiales, fondos de equilibrio que permitan actuar en los momentos bajos del ciclo, sin acudir a incrementos de las cotizaciones.

4. Financiación, Simplificación e Integración de Regímenes Especiales

Consciente de que la existencia de ciertas disfunciones originadas en los regímenes especiales, se defiende la unificación de la estructura del sistema. Se recomienda continuar el proceso iniciado algún tiempo atrás para reducir de manera gradual el número de los regímenes existentes, de manera que a medio o largo plazo todos los trabajadores y empleados queden encuadrados o bien en el régimen de trabajadores por cuenta ajena o bien en el de trabajadores por cuenta propia, aún contemplando, no obstante, las peculiaridades específicas y objetivas de los colectivos encuadrados en los sectores marítimo-pesquero y de la minería del carbón, así como de los trabajadores eventuales del campo.

Igualmente se propone modificar la financiación de los regímenes especiales en el sentido de que al igualar la acción protectora que ofrecen deben también igualar la aportación contributiva.

5. Mejora de las bases de cotización

Las bases de cotización deberán coincidir en todos los grupos plenamente con los salarios reales, con aplicación gradual de un único tope máximo de cotización para todas las categorías laborales, que fija el techo de aseguramiento del sistema público de protección.

6. Cotizaciones orientadas al empleo

Se señala la posibilidad de utilizar posibles reducciones de las cotizaciones sociales como elemento dinamizador del empleo, con prioridad en los trabajos de baja cualificación y en los sectores más intensivos en mano de obra. En esta línea, la Ponencia estima que la aplicación de esas recomendaciones requiere que quede condicionada al mantenimiento del equilibrio financiero del sistema

7. Modernización e información al ciudadano

Se recomienda adoptar medidas dirigidas a la mejora de la gestión, con especial referencia a las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información, de cara a conseguir una gestión de carácter integral del sistema de Seguridad Social.

Por otra parte, se señala la recomendación de intensificar la labor de puesta en conocimiento de los ciudadanos de sus derechos y obligaciones en materia de Seguridad Social. Se considera un elemento relevante que el ciudadano pueda acceder a información comprensible y fiable acerca de las perspectivas a largo plazo de su sistema de protección social, y, en especial, de las prestaciones sociales a las que puede aspirar en sus diferentes circunstancias.

8. Gestión del sistema

La recomendación en este punto se centraba en la necesidad de adoptar medidas destinadas a mejorar la gestión de las prestaciones por incapacidad temporal y por invalidez, al objeto de frenar prácticas abusivas que suponen un fraude dentro del sistema público en el acceso y permanencia de las prestaciones.

9. Lucha contra el fraude

Con el objetivo de mejorar de los mecanismos de recaudación de las cotizaciones que posibiliten la reducción de la morosidad, se recomienda incentivar el trabajo regular y luchar de forma decidida contra la economía sumergida, permitiendo que aflore el empleo oculto existente en nuestra sociedad.

10. Sobre el carácter contributivo del sistema

Se propone el reforzamiento del principio de contributividad, de manera que, sin perjuicio del criterio de solidaridad y de forma gradual, 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.

Se recomienda, por tanto, que las técnicas de cálculo de las pensiones contributivas permitan en el futuro y de forma progresiva que quienes realizan similar esfuerzo de cotización, alcancen prestaciones equivalentes.

Igualmente, se estima pertinente el mantenimiento de un tope máximo de prestación en el sistema público de Seguridad Social en la línea, expuesta anteriormente, de una mayor proporcionalidad con el esfuerzo contributivo.

11. Edad de jubilación

La edad de jubilación debe ser flexible y dotada de los caracteres de gradualidad y progresividad. De igual modo, el acceso a la pensión de jubilación no debe impedir una presencia social activa del pensionista. En tal sentido y sin perjuicio de mantener la edad ordinaria de jubilación en los 65 años, resultaría muy aconsejable, en términos financieros y sociales, facilitar la prolongación voluntaria de la vida activa de quienes libremente lo deseen. A tal efecto, se establece la posibilidad de regular la exoneración total o parcial, en función de la jornada, de la obligación de cotizar en aquellos supuestos en que el trabajador opte por permanecer en activo con suspensión proporcional del percibo de la pensión.

De igual modo, se señalan la posibilidad que ofrecen los sistemas de jubilación anticipada ligados a los contratos de relevo y de sustitución ya previstos en la legislación vigente.

12. Prestaciones de viudedad y orfandad

Originalmente, la referencia a las prestaciones de viudedad y orfandad se hicieron ligadas al reforzamiento del principio de solidaridad y la garantía de suficiencia de las prestaciones de seguridad social. Así, se recomienda que, en la medida en que la situación financiera lo permita, adoptando medidas como pueden ser la elevación de la edad máxima de permanencia en el percibo de las pensiones de orfandad; o la mejora de las pensiones de viudedad en el caso de menores ingresos.

En el mismo sentido, se propone que se proceda a la regulación de la responsabilidad en orden a las prestaciones, adecuada a la realidad actual y a las características del modelo presente de Seguridad Social.

13. Solidaridad y garantía de suficiencia

El sistema de Seguridad Social debe asegurar a las personas de edad avanzada un nivel de vida digno, que se beneficien del bienestar económico de España y puedan participar activamente en la vida pública, social y cultural. En este sentido se considera necesario el mantenimiento del principio de cuantías mínimas para las diferentes modalidades de pensión.

Y, sin perjuicio del principio general del mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, se considera oportuno seguir avanzando en la mejora de las pensiones más bajas del sistema contributivo.

14. Sistemas complementarios

El sistema público de la Seguridad Social puede complementarse, voluntariamente, por sistemas de ahorro y protección social, tanto individuales como colectivos,

externos a la Seguridad Social, que tengan por objetivo exclusivo mejorar el nivel de prestaciones que les otorga la Seguridad Social pública.

Por ello se recomienda abordar la ordenación de la previsión social complementaria, potenciándola como elemento de consolidación del modelo de protección social configurado en el artículo 41 de la Constitución. Asimismo, se propone la actualización y mejora de los actuales incentivos fiscales dirigidos a la promoción de dicho sistema complementario, con especial atención a los sistemas colectivos. En su regulación debe tenerse en cuenta también que estos mecanismos constituyen una importante fuente de ahorro a largo plazo, tanto individual como colectiva.

15. Seguimiento y evaluación periódicas del sistema.

Conscientes de que las previsiones que en cada momento se realizan pueden alterarse significativamente en el transcurrir del tiempo, resulta del máximo interés que se utilicen instrumentos, en el Gobierno y en el Parlamento, que realicen un seguimiento y una evaluación periódica de la evolución de las magnitudes que intervienen en el equilibrio financiero del sistema para operar con las intervenciones que fueran requeridas en cualquier eventualidad. Y en esta labor, se establece una reseña explícita a la necesidad de dar traslado de la misma a los agentes sociales.

En concreto, el Pacto de Toledo propone como mecanismo institucional permanente para realizar la tarea de seguimiento y evaluación al Congreso de los Diputados, de modo que cada cinco años cree una Ponencia que estudie el presente y futuro del sistema de Seguridad Social.

Para completar el panel de parámetros que el Pacto de Toledo ha señalado como sustantivos a la hora de abordar el proceso de reforma de la seguridad social, debemos incluir también los cinco campos adicionales que la Comisión Parlamentaria incorporó en 2003, coincidiendo con el proceso de renovación del mismo:

1. Nuevas formas de trabajo y desarrollo profesional

Ante la constatación de la incidencia que sobre el sistema de protección social tiene el dinamismo creciente del mercado de trabajo, la Comisión Parlamentaria consideró

necesario que, sin merma del principio básico de contributividad, se apueste por estudiar la situación de los trabajadores afectados por las nuevas formas de organización del trabajo, en especial, la extensión del trabajo a tiempo parcial, la incidencia del empleo temporal, o las nuevas posibilidades de compatibilidad entre salario y pensión o subsidio.

En este sentido se insta a prever con antelación la existencia de carreras profesionales de carácter irregular en las que se alternan periodos con cotizaciones con situaciones de no participación en el mercado laboral.

2. Mujer y protección social

Se ha estimado conveniente que nuestro sistema de protección social responda más adecuadamente a los retos que plantean los cambios del modelo familiar en España en el que aquél se ha venido apoyando, principalmente los derivados de los avances producidos en materia de políticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, de conciliación de la vida laboral y familiar y en materia de integración laboral de la mujer.

En este sentido, se ha subrayado que los salarios constituyen la base sobre la que se asientan las cotizaciones que a su vez determinan las prestaciones a percibir. Por tanto, se insta a remover cuantos obstáculos sigan existiendo para una equiparación de los salarios realmente percibidos a igual trabajo realizado por hombres y mujeres. Todo ello en aras de una protección social sin discriminación entre ambos sexos como factor inequívoco de igualdad real.

Se considera también un objetivo prioritario seguir avanzando en las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar. Es por ello que se considera pertinente estudiar mecanismos que incorporen los períodos de atención y cuidado de los hijos o personas dependientes como elementos a considerar en las carreras de cotización para evitar que los costes y las percibidas como desventajas de asumir responsabilidades familiares constituyan un obstáculo a la natalidad en la medida en que redunden en penalizaciones o menores niveles de protección individual.

Asimismo, se considera necesario abordar las situaciones creadas por nuevas realidades familiares asociadas a la separación o al divorcio de las parejas que impliquen, entre otras, situaciones de riesgos no cubiertos por nuestro sistema de protección, y que pueden generar situaciones de desprotección con especial incidencia en las mujeres, en particular aquellas de más edad o víctimas de la violencia doméstica.

3. Dependencia

Ante el desarrollo de forma generalizada de esta nueva demanda de protección derivada en gran medida del proceso de envejecimiento y la necesidad de que los poderes públicos sepan dar respuesta a estas situaciones, que anteriormente asumían las familias y especialmente las mujeres, ahora desde el ámbito público, se considera necesario configurar un sistema integrado que aborde, desde la perspectiva de la globalidad, el fenómeno de la dependencia.

Ello debe hacerse con la participación activa de toda la sociedad y con la implicación de la Administración Pública a todos sus niveles, todo ello a través de la elaboración de una política integral de atención a la dependencia en la que quede claramente definido el papel que ha de jugar el sistema de protección social en su conjunto.

Se considera necesaria una pronta regulación en la que se recoja la definición de dependencia, la situación actual de su cobertura, los retos previstos y las posibles alternativas para su protección, teniendo en cuenta la distribución de competencias entre las distintas administraciones públicas, garantizando los recursos necesarios para su financiación y la igualdad de acceso, aunque en determinados supuestos, podrá preverse la contribución de los usuarios para la financiación de estos servicios.

4. Discapacidad

Constatados los adelantos que en materia de ayudas a las personas con discapacidad se han realizado en el marco de la Seguridad Social a través de diferentes políticas, se hace necesario seguir avanzando en este sentido y se recomienda, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución, prestar una atención

especial a los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales para el disfrute de sus derechos en la materia, evitando cualquier tipo de discriminación y fomentando su plena integración laboral y social.

Se recomienda en este sentido que en el desarrollo de las distintas políticas públicas, y en especial de aquéllas vinculadas al sistema de protección social, se evalúe su impacto sobre las personas discapacitadas.

5. Inmigración

Dado que el fenómeno de la inmigración constituye un importante desafío para nuestra sociedad, pero representa una gran contribución a la estabilidad de nuestro sistema de protección social en el futuro, han de arbitrarse medidas para que la afluencia de ciudadanos de otros países se realice de modo que se garantice su incorporación al mercado de trabajo y al sistema de protección social con plenitud de derechos y obligaciones. El objetivo por tanto es conseguir que el inmigrante que resida legalmente sea un ciudadano con todos sus derechos, que tenga la protección de las leyes y de los Sistemas de Seguridad Social, que contribuya con su trabajo a mejorar su nivel de vida, evitando situaciones que puedan conducir a la marginación, al trabajo clandestino o a situaciones de explotación.

En este sentido se considera oportuno incrementar las acciones de adaptación de nuestro mercado laboral a la incorporación de inmigrantes, mejorando los instrumentos de análisis de necesidades, ofertas de trabajo, tramitación de expedientes, acogimiento y formación para el empleo, de manera que la sociedad pueda asimilar de forma natural y sin tensiones la inmigración con los recursos y los medios adecuados.

2.2 Los Acuerdos de Diálogo Social.

Como ya hemos visto, las recomendaciones realizadas por la Comisión Parlamentaria para el seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo tienen la factura propia de principios declarativos que en todo caso instruyen la orientación de las reformas que han de abordarse. Sin embargo, estas líneas estratégicas han de ser,

por así decirlo, “traducidas” a medidas concretas que modifiquen la legislación de seguridad social.

Esta tarea está reservada a la Mesa de Diálogo Social, conformada por el Gobierno de la Nación y las organizaciones empresariales y sindicales que tienen la condición de más representativa a nivel estatal. Las organizaciones empresariales que cumplen con los requisitos de representatividad para ser consideradas como tal son Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y la Confederación Española de Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME). Por parte de las organizaciones sindicales, cumplen igualmente con el grado de representatividad exigido las Confederaciones Sindicales de Comisiones Obreras (CCOO) y la Unión General de Trabajadores (UGT).

El proceso de negociación en el marco del diálogo social se inicia a iniciativa del Gobierno, que utiliza las recomendaciones de la Comisión Parlamentaria a modo de guía para ordenar el debate con los agentes sociales. Siguiendo este procedimiento las recomendaciones originales de 1995 han servido para promover dos acuerdos sociales en 1996 y 2001 respectivamente. Y a su vez la renovación parlamentaria del Pacto de Toledo en 2003 sirvió para promover el acuerdo social de 2006.

A continuación analizaremos cómo los respectivos acuerdos de diálogo social propusieron medidas que llevasen las recomendaciones de la Comisión Parlamentaria a la normativa de cada momento.

2.2.1 Acuerdo sobre la consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social (1996)

Este Acuerdo fue suscrito el 9 de octubre de 1996 por el Gobierno del Partido Popular y las organizaciones sindicales Comisiones Obreras y la Unión General de Trabajadores, si bien no contó con la anuencia de las organizaciones empresariales, que no lo suscribieron aunque tampoco mantuvo una actitud beligerante ante los mismos.

El contexto político en el que se produce este acuerdo lo hace especialmente singular.

Se trata de la primera prueba a la que se somete el método de reforma instaurado en el Pacto de Toledo, apenas un año antes, para comprobar si realmente era eficaz en la práctica más allá de la declaración política de los actores. Tiene, además, el condicionante que supone el hecho de que el gobierno que lidera el proceso, del Partido Popular, es diferente al que promovió un año antes este método de reforma, del Partido Socialista Obrero Español.

Junto a lo anterior, la situación económica y social a la que se enfrentaba el sistema de Seguridad Social, acuciado por una difícil situación financiera, había llevado incluso a una parte de los agentes implicados a proponer la sustitución del sistema de reparto y solidaridad intergeneracional por otro basado en la capitalización del sistema público de pensiones y en la previsión individual. Una propuesta, por lo demás, que es explícitamente rehusada por las conclusiones de la ponencia parlamentaria que da origen al Pacto de Toledo que argumenta que *“es rechazable por razones sociales e inviable técnicamente (así como) limitar el actual sistema público de pensiones en España a la simple provisión de pensiones mínimas es también rechazable”*.

El Acuerdo de Diálogo Social de 1996 sirve por tanto para reafirmar un compromiso social amplio con los valores expresados en el Pacto de Toledo y la línea de reforma planteada en el mismo. No es por tanto extraño que el preámbulo del acuerdo social contenga una referencia casi textual de los principios y referencias contenidas en el acuerdo político.

De este modo, el acuerdo social argumenta que es su intención defender el actual sistema público de reparto y solidaridad intergeneracional que debe garantizar pensiones suficientes. Para conseguirlo, el camino que señala la lógica y la racionalidad es el de consolidar y hacer viable el modelo actual con las intervenciones legislativas que hagan posible al tiempo, que el incremento del gasto se realice armónicamente con los crecimientos de la economía nacional, y que los beneficios que proporciona el sistema se hagan en término de equidad y atendiendo a las nuevas necesidades que comienzan a percibirse en una sociedad que sin duda sufrirá cambios profundos en sus demandas.

En lo referido a reformas concretas promovidas en este acuerdo encontramos, como ocurre en el resto de acuerdos sociales, un claro compromiso con las reformas equilibradas de modo que se intenta siempre conciliar una mejora de la protección

ofrecida con el refuerzo de los instrumentos que hacen posible la suficiencia y la sostenibilidad del sistema.

En este caso, por ejemplo, en el área de la mejora de la protección social destaca la mejora de las pensiones de viudedad que, con carácter general, ven elevadas el porcentaje de su base reguladora del 45% al 52%.

Mientras que la suficiencia del sistema se promueve mediante el incremento de las bases de cotización derivado de la generalización a todos los grupos de cotización de la posibilidad de poder hacerlo por las bases máximas del sistema, o con el refuerzo de la contributividad implícito en la ampliación del periodo de cálculo de la cuantía de la pensión de 8 a 15 años.

Los cambios concretos que al respecto se proponen en el resto de materias reproducen de forma sistemática las principales líneas establecidas en las recomendaciones del Pacto de Toledo:

A) SEPARACIÓN Y CLARIFICACIÓN DE LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL.

La acción protectora en su modalidad universal se financiará mediante aportaciones del Estado, mientras que las prestaciones contributivas deberán ser financiadas básicamente con cargo a las cotizaciones de las personas obligadas, además del importe de las cantidades recaudadas en concepto de recargos, sanciones u otras de naturaleza análoga, así como los frutos, rentas, intereses y cualquier otro producto de los recursos patrimoniales de la Seguridad Social.

B) COMPLEMENTOS A MÍNIMOS.

Las prestaciones complementarias de las pensiones contributivas, cuando éstas no alcancen la cuantía que en cada momento se fije como pensión mínima del Sistema, tendrán naturaleza no contributiva.

C) FONDO DE RESERVA.

Desde que se ponga en marcha el nuevo modelo de financiación al que se refiere el presente Acuerdo hasta la total separación de fuentes, como máximo en el año 2000, se irá dotando el Fondo de Reserva con los excedentes de cotizaciones sociales que puedan resultar de la liquidación de los Presupuestos de la Seguridad Social, con la finalidad de atender a las necesidades futuras del Sistema.

D) MODIFICACIONES EN LA ESTRUCTURA DE COTIZACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL.

En función de lo previsto en el Pacto de Toledo en cuanto al acercamiento de la cotización a salarios reales, el Gobierno se compromete a que las modificaciones en la estructura de grupos de cotización sea gradual, durante la vigencia del presente Acuerdo, continuando así el proceso iniciado en 1990, y atemperándolo al estado en que se encuentre la separación de las fuentes de financiación del Sistema de la Seguridad Social.

Como complemento de ello también se acuerda que el tope máximo de cotización se incremente en función del IPC previsto, pero acompañando la evolución de su importe al tope de cobertura que, de modo estable, se establezca en su momento como máximo dentro del sistema público de pensiones.

E) INCAPACIDAD PERMANENTE.

La regulación de las pensiones de gran invalidez e incapacidad permanente absoluta se mantendrá como hasta ahora. El reconocimiento de las pensiones por incapacidad permanente en sus distintos grados se efectuará en función de una lista en la que se fije la graduación correspondiente, que será aprobada por vía reglamentaria previo informe del Consejo General del INSS. Esta medida tiene como finalidad introducir la necesaria seguridad jurídica, tanto para el Sistema de Seguridad Social como para los beneficiarios.

F) CRITERIOS ORIENTADORES EN CUANTO A LAS JUBILACIONES ANTICIPADAS.

A quienes se vean forzados a acceder a la situación de jubilación por razón de pérdida de empleo, por reestructuraciones o reconversiones sectoriales, por crisis de empresa

o como consecuencia de la extinción del subsidio asistencial por desempleo se les mantendrán las actuales condiciones para esta prestación. A estos trabajadores cuando cumplan el requisito de tener 40 años de cotización, por razones de contributividad les será de aplicación un coeficiente reductor del 7%.

G) REVALORIZACIÓN AUTOMÁTICA DE LAS PENSIONES PARA MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DE LOS PENSIONISTAS.

Las partes firmantes del presente Acuerdo coinciden en que es preciso garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas. Para ello, legalmente es criterio de las partes que debe establecerse la revalorización automática de las pensiones en función del IPC previsto para cada año y, en consecuencia, aplicar, cuando proceda, la oportuna cláusula de revisión a ejercicio económico vencido en el supuesto de que el IPC previsto para dicho año fuese inferior al que efectivamente se haya producido

H) SISTEMAS COMPLEMENTARIOS.

Dentro de las políticas de protección social y en atención a lo señalado en la recomendación catorce del Pacto de Toledo, las partes firmantes valoran positivamente los sistemas voluntarios complementarios del Sistema público, tanto individuales como colectivos, en la medida que pueden contribuir a consolidar el modelo de protección social configurado en el artículo 41 de la Constitución.

I) REGÍMENES ESPECIALES.

Se considera necesario efectuar aquellos estudios y análisis que permitan evaluar las repercusiones que la aplicación de las recomendaciones correspondientes del Pacto de Toledo tendrían para ciertos colectivos, y proceder de manera gradual a aproximar sus cotizaciones y prestaciones de manera que converjan hacia los dos Regímenes de Trabajadores por Cuenta Propia y Cuenta Ajena a los que se refiere el citado Pacto y en los términos expresados en el mismo.

J) OTROS ASPECTOS RELATIVOS A LA CONTRIBUTIVIDAD Y SOLIDARIDAD DENTRO DEL SISTEMA.

Las partes asumen el criterio establecido en el Pacto de Toledo en relación con la potenciación del principio de contributividad y por ello se comprometen a buscar su incremento de forma progresiva, aumentando hasta quince el número de años utilizados para el cálculo de la pensión. Coincidiendo con el anterior objetivo, se considera conveniente modificar el porcentaje a aplicar a la base reguladora en función de los años acreditados como cotizados.

En este sentido, y siguiendo el actual método de actualización de las bases, el incremento progresivo hasta alcanzar los 15 años para calcular la base reguladora.

Asimismo las partes coinciden en la conveniencia de modificar el cálculo del porcentaje a aplicar a la base reguladora en función a los años de cotización acreditados, siendo necesario acomodar el ritmo y alcance de los cambios en función de la mejora de la situación en el mercado de trabajo, afectado en la actualidad por la referida falta de estabilidad. Para ello el porcentaje a aplicar a los primeros 15 años equivaldrá a un 50%, incrementándose hasta un 80% y un 100% a los 25 y 35 años de cotización, respectivamente. El paso de los años cotizados dentro de cada tramo tendrá idéntico valor.

De otro lado, a la vista de las estadísticas disponibles sobre cuantías de las prestaciones y su evolución en el pasado reciente, se puede afirmar que dentro del Sistema se mantienen deficiencias en cuanto al grado de solidaridad, en especial en el caso de la viudedad y orfandad, lo que, según el criterio de las partes, deberá traducirse en determinados cambios normativos orientados fundamentalmente a lo siguiente:

a) Orfandad: ampliación de forma gradual del límite de edad para el percibo de las pensiones de orfandad, cualquiera que sea la naturaleza legal de la filiación, a 21 años, con excepción del supuesto en el que no sobreviva ninguno de los padres, en cuyo caso el límite será a los 23 años. Se llevarán a cabo aquéllas modificaciones legales que resulten precisas para asegurar a estos efectos la igualdad de derechos con independencia de cual sea la naturaleza legal de su filiación.

b) Viudedad: incremento de las pensiones de viudedad en aquellos casos en los que ésta prestación constituya garantía de supervivencia, con atención al nivel de renta del

beneficiario, y cargas familiares, con prioridad en las pensiones mínimas de viudedad de los menores de 60 años para equiparar su cuantía con las pensiones mínimas que el Sistema otorga a los viudos (as) mayores de 60 años, lo que se realizará de forma gradual en función de las disponibilidades económicas del Sistema de la Seguridad Social.

c) Maternidad: las partes consideran relevante introducir medidas en el ámbito de la protección social relativas a la natalidad, en razón a que el incremento de la misma comportaría efectos positivos para el propio Sistema de Seguridad Social.

2.2.2 Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social (2001)

El 9 de abril de 2001 se firmó el Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social que suscribieron el Gobierno del Partido Popular, el sindicato Comisiones Obreras y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, que por primera vez en democracia firmaban un acuerdo en defensa del sistema público de pensiones. En este caso la ausencia del sindicato UGT ha sido objeto de cierta polémica, puesto que aunque participó en todas las reuniones preparatorias del acuerdo decidió no suscribirlo en el último momento.

Este segundo acuerdo social en materia de pensiones sigue explorando las recomendaciones originales del Pacto de Toledo suscrito en 1995, y se enmarca dentro de una situación financiera del sistema mucho más estable. Gracias al desarrollo de las iniciativas incluidas en el Acuerdo de 1996, la salud financiera del sistema y sus expectativas de evolución en el medio plazo había mejorado considerablemente, por lo que el principal objetivo de este acuerdo era el de mantener la línea ya comenzada, así como terminar de aquilatar algunas iniciativas iniciadas con anterioridad.

En la línea de terminar de aquilatar algunas iniciativas iniciadas en 1996 cabe mencionar, entre otras, algunas medidas tendentes a garantizar la plena separación de fuentes. Así por ejemplo la adopción de un compromiso temporal definitivo (marcado para el año 2014) en el que la imposición general del Estado asuma íntegramente la financiación de los complementos a mínimos.

En la misma línea cabe reseñar los cambios introducidos para la creación de la figura de la jubilación flexible, mediante la posibilidad de acceder a la jubilación antes de los 65 años asumiendo unos coeficientes reductores sobre la cuantía de la pensión y la posibilidad de retrasarla más allá de la edad legal de jubilación beneficiándose de unos incentivos que mejoran la cuantía de dicha pensión. La figura de la jubilación flexible avanza así en el refuerzo de la contributividad y equidad del sistema, así como en la mejora de las prestaciones.

Igualmente la figura de la jubilación parcial buscaba constituirse como una herramienta que facilitase la renovación de las plantillas como alternativa a la amortización definitiva de los puestos de trabajo. Sin embargo, como más adelante veremos, el desarrollo práctico que ha tenido esta figura no es exactamente el previsto y sus resultados son cuando menos discutibles. Hasta el punto de haberse iniciado una reflexión en torno a la necesidad de corregir algunos de estos efectos que parecen especialmente graves o, alternativamente, incluso replantearse la existencia misma de la propia figura.

Las propuestas orientadas a la creación de un Fondo de Reserva que recoja los superávits del sistema de Seguridad Social son muestra del cambio de ciclo que en la salud financiera del sistema había comenzado a operar la aplicación de las recomendaciones de 1995 y 1996.

Se incluye también una serie de referencias acerca de la necesidad que tiene nuestro sistema de protección social de dar respuesta a las nuevas demandas que comienzan a operarse en la sociedad. Especialmente significativa resulta la reseña a la necesidad de articular un sistema que proteja adecuadamente a las personas en situación de dependencia que, casi un lustro más tarde dio lugar a un sistema público de protección social específico para esta contingencia.

Entre los aspectos incorporados a este acuerdo como muestra de la voluntad inequívoca de todas las partes, pero con una aplicación ciertamente baja desigual, se encuentran algunas iniciativas adoptadas con el objetivo de la modernización de la estructura organizativa del sistema que incluía referencias explícitas a la convergencia de regímenes especiales, medidas de lucha contra el fraude, y un compromiso (luego

incumplido) de remitir a las Cortes Generales un Proyecto de Ley de creación de la Agencia de la Seguridad Social, en el plazo de un año.

El Acuerdo de 2001 contenía así las siguientes medidas:

I. Separación de las fuentes de financiación del sistema de Protección Social.

Se culminará el proceso de separación de los recursos para la financiación de la acción protectora de la Seguridad Social. En tal sentido, y dada la naturaleza no contributiva de los complementos a mínimos, se establecerá con carácter definitivo su ubicación en un plazo de 12 años.

II. Aplicación de excedentes

Las partes firmantes consideran que sería un elemento útil de garantía para la consolidación del sistema de la Seguridad Social que el Gobierno, previa consulta con las organizaciones sociales, de acuerdo a las posibilidades económicas de cada momento y a la situación económica prevista, dedicase prioritariamente a la dotación del Fondo de Reserva los excedentes en cotizaciones sociales provenientes de las liquidaciones presupuestarias.

III. Fondo de Reserva

El Gobierno, en el plazo máximo de un año y previa consulta con la Comisión de Seguimiento a que se hace referencia en el apartado anterior, dictará las normas precisas que regulen los mecanismos de inversión del Fondo de Reserva, instrumentos de control y rendición de resultados, así como los supuestos de realización del referido Fondo de Reserva, que deberán limitarse a situaciones estructurales de déficit financiero del sistema de la Seguridad Social en el nivel contributivo de las prestaciones del mismo.

IV. Jubilación flexible

Resulta conveniente modificar la regulación actual de la pensión de jubilación, de manera que la misma no impida 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. Por ello, se acuerda:

1. Se mantiene en 65 años la edad mínima general de acceso a la pensión de jubilación en el sistema de la Seguridad Social. El Gobierno se compromete a presentar un estudio sobre la edad de jubilación que recoja las experiencias del derecho comparado en esta materia.

2. En el objetivo de lograr una mayor permanencia en la actividad, el Gobierno se compromete a introducir las modificaciones legales necesarias que posibiliten la adopción de las siguientes medidas:

a) La modificación de la regulación de la jubilación parcial, de manera que se posibilite la compatibilidad entre el percibo de una pensión de jubilación y el desarrollo de actividades laborales desde el momento en el que se comience a percibir una pensión de jubilación a cargo del Sistema de Seguridad Social.

b) La exoneración del pago de cotizaciones sociales por contingencias comunes de los trabajadores de 65 o más años, en los términos previstos en el apartado XII del presente acuerdo.

c) La aplicación de las medida anterior obliga, a su vez, a introducir en la legislación de la Seguridad Social otras modificaciones, como:

- La posibilidad de acceder a las pensiones de incapacidad permanente, aunque el trabajador tenga 65 o más años y reúna las condiciones de acceso a la pensión de jubilación, cuando la causa originaria de la incapacidad derive de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional.*

- Se modificará la regulación actual del subsidio por desempleo para mayores de 52 años de forma que éste ya no se extinguirá por el hecho de que el beneficiario alcance la edad a la que pueda tener derecho a una jubilación en su modalidad contributiva.*

- *A efectos del cálculo de la pensión de jubilación, que corresponde al trabajador, la base de cotización a partir de los 65 años no podrá verse incrementada, respecto a la vigente en el ejercicio anterior, en un porcentaje superior al índice de precios al consumo más dos puntos porcentuales.*

d) Las medidas señaladas en las letras b) y c) anteriores se aplicarán a los trabajadores incluidos en cualquiera de los Regímenes del sistema de la Seguridad Social con la excepción del párrafo segundo de la letra c.

e) Se estudiará el desarrollo de medidas que posibiliten que el porcentaje aplicable a la base reguladora de la pensión de jubilación pueda superar el 100%, respecto de aquellos trabajadores que permanezcan en activo más allá de los 65 años de edad y 35 años de cotización.

3. Se modificarán las condiciones de acceso a la jubilación anticipada, del modo siguiente:

a) Se mantendrá en su regulación actual el acceso, por aplicación del derecho transitorio, a la jubilación a partir de los 60 años.

b) A su vez, podrán acceder a la jubilación anticipada, a partir de los 61 años, los trabajadores afiliados a la Seguridad Social con posterioridad al 1 de enero de 1967, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

- *Estar incluidos en el campo de aplicación del Régimen General o de alguno de los Regímenes Especiales que contemplan, actualmente el derecho de la jubilación anticipada.*

- *Acreditar un período mínimo de cotización efectivo de 30 años, sin que, a tales efectos, se tenga en cuenta la parte proporcional de pagas extraordinarias.*

- *Que el cese en el trabajo no se haya originado por causa imputable al trabajador. En el caso de despidos colectivos, se requerirá que se trata de trabajadores pertenecientes a empresas sujetas a expedientes de regulación de empleo.*

- *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, aquél deberá llevar como anexo un acuerdo en cuyas cláusulas se obliguen a financiar un convenio especial con la Tesorería General 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.*

- *Asimismo será necesario que el trabajador se encuentre inscrito en las oficinas del Instituto Nacional de Empleo como demandante de empleo durante un plazo de, al menos, seis meses a la fecha de solicitud de la jubilación anticipada.*

c) El coeficiente reductor aplicable a la pensión de jubilación cuando se acceda a la misma a una edad inferior a los 65 años, en cualquiera de los supuestos señalados en las letras a) y b) anteriores, será el siguiente:

Años de cotización efectiva acreditados	% por cada año que falte para los 65 años
40 o más	6
38-39	6,5
35-37	7
31-34	7,5
30 o menos	8

V. Contributividad y equidad del sistema

Las partes firmantes se comprometen, en el año 2003, una vez finalizado el período transitorio de ampliación del cálculo de la base reguladora hasta 15 años, a tomar las medidas oportunas para que se adopte la forma más idónea para el cálculo de las prestaciones. Manteniendo el actual método de actualización de las bases de cotización, se revisará el sistema de cálculo de la base reguladora, de manera que se

tengan en cuenta, de forma progresiva, el esfuerzo realizado por el trabajador a lo largo de su vida laboral.

VI. Mejora de prestaciones del sistema

Respecto de la necesidad de profundizar en la aplicación de la solidaridad, con especial incidencia en aquellas situaciones de mayor necesidad o de cuantía de pensión más reducida, acuerdan las siguientes medidas:

1. Pensión de viudedad.

a) Mejora, con carácter general y de forma progresiva, del porcentaje aplicable a la correspondiente base reguladora, a efecto del cálculo de la pensión de viudedad. Este porcentaje pasará de forma gradual del 45 % al 52 %.

b) En el supuesto de pensionistas de viudedad con cargas familiares, y que la pensión de viudedad constituya la principal fuente de rentas, el porcentaje aplicable a la correspondiente base reguladora quedará fijado gradualmente en el 70%. A tales efectos, el concepto de cargas familiares será el aplicable en las pensiones mínimas de viudedad para beneficiarios con menos de 60 años y cargas familiares.

c) Se aprobará un nuevo marco de compatibilidades de la pensión de viudedad, permitiendo el mantenimiento en el percibo de esta pensión, aunque el pensionista contraiga nuevas nupcias, en los supuestos en que concurren simultáneamente las siguientes circunstancias:

- Que se trate de personas mayores o incapacitadas.*
- Que la pensión de viudedad constituya la principal fuente de ingresos del pensionista.*
- Que se trate de personas con menores niveles de renta.*

2. Pensión de orfandad.

Se incrementará el límite de edad para la percepción de la pensión de orfandad, en los supuestos de que el huérfano no trabaje o cuando, haciéndolo, los ingresos percibidos no superen el

75% del salario mínimo interprofesional, de la forma siguiente:

- *Con carácter general: 22 años.*
- *En los supuestos de orfandad absoluta: 24 años.*

3. Pensiones mínimas.

Se incrementará la cuantía de las pensiones mínimas siguientes:

- *Pensiones mínimas de jubilación con beneficiarios de menos de 65 años.*
- *Pensiones mínimas de viudedad para beneficiarios con menos de 65 años.*
- *Pensiones no concurrentes del extinguido Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI).*

VII. Convergencia de regímenes especiales

Se acuerda incluir en la acción protectora dispensada por el Régimen de Autónomos la prestación de incapacidad permanente total «cualificada», cuando el trabajador autónomo tenga 55 o más años y no ejerza una actividad, ni sea titular de un establecimiento mercantil o industrial. Esta medida se aplicará, de igual modo y con los requisitos señalados, a los trabajadores por cuenta propia de los Regímenes Especiales Agrario y de Trabajadores del Mar.

Se acuerda la constitución de una mesa que tenga como misión el análisis, de la integración en el Régimen General de los trabajadores por cuenta ajena del Régimen Especial Agrario, de acuerdo con las recomendaciones del Pacto de Toledo.

VIII. Dependencia

Se considera, por tanto, necesario abrir un período de análisis y debate social sobre cómo debe garantizarse la atención a la dependencia en nuestro país y el papel que ha de jugar el Sistema de Protección Social en su conjunto, en orden a que, antes de finalizar la presente legislatura, pueda estar diseñada y aprobada una política de atención a la dependencia, con el rango normativo oportuno.

IX. Agencia de la Seguridad Social

El Gobierno se compromete, previa consulta con las organizaciones sociales, en el plazo máximo de un año a remitir a las Cortes Generales el Proyecto de Ley de creación de la Agencia de la Seguridad Social, a fin de que la gestión y administración

de la Seguridad Social se lleve a cabo con sujeción a principios de simplificación, racionalización, economía de costes y eficacia social, además de descentralización funcional.

X. Lucha contra el fraude

Resulta preciso continuar con las medidas de mejora de gestión de la incapacidad temporal de modo que, dando cobertura a las situaciones reales de imposibilidad de acceder al trabajo en caso de enfermedad o accidente, se evite la utilización indebida de esta prestación. Otras medidas a adoptar son las de carácter normativo necesarias para incluir a los trabajadores en el Sistema de la Seguridad Social y en el Régimen que corresponda, de forma que se adecue correctamente el encuadramiento a la actividad económica realizada.

XI. Responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones en materia de Seguridad Social

Se acuerda adecuar la aplicación del principio de automaticidad de las prestaciones, limitando el anticipo por parte de la entidad gestora o colaboradora exclusivamente hasta la cuantía de dos veces y media el salario mínimo interprofesional; el actual procedimiento declarativo de la responsabilidad empresarial; y las condiciones el reintegro de prestaciones anticipadas en determinadas circunstancias.

XII. Reducciones y bonificaciones en la cotización

Con la finalidad de ampliar y mejorar la situación de las mujeres trabajadoras se ampliarán las bonificaciones que actualmente reciben las mujeres en activo. Consecuentemente, en los supuestos de suspensión del contrato de trabajo por maternidad, los empresarios, cuando se produzca la reincorporación al puesto de trabajo, tendrán derecho a una bonificación del 100% de la aportación empresarial de la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes, durante el período máximo de un año.

Los trabajadores contratados con 55 o más años de edad y que tengan una antigüedad en la empresa de 5 o más años gozarán de una bonificación o reducción gradual de la aportación empresarial en la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes, salvo en lo que se refiere a la incapacidad temporal, hasta cumplir los 65 años. En el supuesto de que no se acredite la antigüedad citada, la medida anterior será de aplicación a partir del momento en que el trabajador cumpla dicho requisito.

Asimismo, y con la finalidad de incentivar la prolongación en la actividad laboral de los trabajadores que alcancen la edad legal de jubilación, se exonerará del pago de cotizaciones sociales, por contingencias comunes, salvo en lo que se refiere a la incapacidad temporal,

XIII. Previsión social complementaria

Deberá estudiarse la actual situación de los planes de pensiones de empleo, a fin de potenciar los mismos, favoreciendo su desarrollo e implantación, facilitando la incorporación de las PYMES y de los empresarios individuales, así como de sus trabajadores

Se mejorará la interacción de los planes de empleo con la negociación colectiva, compatibilizando el ámbito supraempresarial con los acuerdos a nivel de empresa para tener en cuenta circunstancias específicas.

2.2.3 Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social (2006)

El 2 de junio de 2006 se firmaba el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social que, por primera vez contaba con la unanimidad de todos los agentes sociales. Junto al Gobierno del Partido Socialista (PSOE), lo suscribieron las organizaciones sindicales CCOO y UGT y las empresariales CEOE y CEPYME.

Este acuerdo tenía como objetivo desarrollar las recomendaciones derivadas del proceso de ratificación de Pacto de Toledo que en 2003 realizaron las Cortes Generales. Este nuevo Pacto de Toledo incorpora 5 recomendaciones adicionales

junto a las 15 recomendaciones originales, que, por cierto, se vieron ratificadas en su integridad si bien en algunas de ellas se reorientó ligeramente su marco de actuación de acuerdo con los resultados constatados y los cambios experimentados en la realidad social y económica de nuestro país.

Una de las principales novedades incluidas en este nuevo acuerdo derivadas del proceso de ratificación parlamentaria del Pacto de Toledo fueron la incorporación al diseño estratégico del sistema de Seguridad Social de los fenómenos que caracterizan el proceso de envejecimiento demográfico, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y el fenómeno de la inmigración. A partir del Acuerdo de 2006 estas variables comenzaron a formar parte de una forma tan firme en cualquier línea de reforma del sistema, hasta el punto de que en la actualidad mantienen este estatus.

El acuerdo social de 2006 vino marcado por tanto por un contexto de ciclo económico expansivo, pero en el que comenzaba a consolidarse un horizonte en el medio y largo plazo caracterizado por un proceso de envejecimiento que necesariamente sometería a importantes tensiones el sistema de pensiones. Por ello no es extraño que una de las principales orientaciones incluida en el acuerdo haga en primer lugar hincapié en la necesidad de garantizar los instrumentos que hagan posible el equilibrio financiero del sistema. Así, ratificando el objetivo de culminar el proceso de separación de fuentes de financiación y un mayor equilibrio en materia de cotización que refuerce el principio de contributividad, además se incluye de nuevo un compromiso dirigido a garantizar en todo momento la sostenibilidad, mejora y adaptación de la Seguridad Social y se refuerza la eficacia del Fondo de Reserva.

Se plantean también una serie de iniciativas que afectan, con carácter general, al área de protección contributiva y cuyo objeto es garantizar una mayor proporcionalidad entre el esfuerzo de cotización realizado y los derechos a obtener por parte de la Seguridad Social, así como que las prestaciones resulten acordes con las consecuencias de las contingencias a las que van dirigidas. A este respecto, se prevén modificaciones específicas en materia de jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia e incapacidad temporal.

Especial relevancia tiene en este punto el reajuste de los requisitos en un principio requeridos para poder acceder a la jubilación parcial. En aquel momento se había comenzado a percibir que esta figura, inicialmente ideada para servir como

herramienta de renovación de plantillas y ser alternativa a la amortización definitiva de puestos de trabajo, no estaba teniendo en la práctica los resultados esperados.

Como contrapunto a esta medida pero en la misma lógica de reforzar la contributividad y la equidad del sistema cabe mencionar la mejora de los coeficientes reductores por adelanto de la edad de jubilación y los incentivos por el retraso voluntario más allá de los 65 años. Se trata en definitiva de continuar ahondando en la línea de reforma ya abierta en otros acuerdos dirigidas a incentivar la prolongación voluntaria de la vida laboral.

Se avanza en el proceso de racionalización y simplificación de la estructura del sistema de Seguridad Social, previéndose la integración de los trabajadores por cuenta propia agrarios en el Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos, y la de los trabajadores por cuenta ajena de dicho sector en el Régimen General (aunque ésta última continúa incumplida), así como medidas igualmente orientadas al mismo objetivo de integración del Régimen de Empleados de Hogar y una adecuación y modernización de la regulación del Régimen Especial del Mar

Por último, en lo tocante a la mejora de la protección social que ofrece el sistema se avanza en la plasmación del principio de solidaridad mediante la paulatina mejora y extensión de la cobertura de la pensión de viudedad a las parejas de hecho, y la mejora de la base de cotización para los perceptores del subsidio de mayores de 52 años que se eleva hasta el 125% de la base mínima de cotización del Régimen General.

Todas estas líneas de actuación quedaron reflejadas de la siguiente manera:

I. GARANTÍA DE LA ADECUADA RELACIÓN ENTRE INGRESOS Y GASTOS DEL SISTEMA

El Gobierno ratifica su compromiso de asumir, en el plazo contemplado [hasta 2014] para finalizar el proceso de separación de las fuentes de financiación de las prestaciones de la Seguridad Social.

II. MEJORA DE LA ACCIÓN PROTECTORA NO CONTRIBUTIVA

Adicionalmente a las medidas ya adoptadas o comprometidas por el Gobierno para la presente legislatura, en relación con el incremento de las pensiones mínimas, el establecimiento de una pensión mínima de orfandad, para personas con discapacidad menores de 18 años, así como respecto de la equiparación, entre la asignación económica por hijo a cargo y la pensión no contributiva (ambas en favor de personas con 18 o más años y una discapacidad igual o superior al 65 por 100).

Se extenderá, de forma paulatina, la garantía de los complementos a mínimos a los pensionistas de incapacidad permanente total cualificada menores de 60 años.

A efectos de la percepción de los correspondientes complementos a mínimos por viudedad, para beneficiarios menores de 60 años, la acreditación de una discapacidad igual o superior al 65 por 100 se equipará a la existencia de cargas familiares.

La mejora de las deducciones por hijo a cargo en la legislación tributaria (IRPF), de las prestaciones económicas del nivel contributivo de la Seguridad Social y de las prestaciones familiares del nivel no contributivo garantizarán un refuerzo de las políticas de apoyo a las familias con menores ingresos.

III. MEDIDAS EN EL ÁMBITO DE LA ACCIÓN PROTECTORA DERIVADA DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS CONTRIBUTIVAS

1. Pensión de jubilación

El período mínimo de cotización para generar la pensión de jubilación se definirá en 5.475 días (15 años) efectivos de cotización, o su equivalente real en días/cuota. Este compromiso se llevará a cabo a lo largo de 5 años.

2. Pensión de incapacidad permanente

Se flexibilizará el período mínimo de cotización exigible para los trabajadores más jóvenes (menores de 31 años) estableciéndose en un tercio del período comprendido entre la fecha del cumplimiento de los 16 años y la del hecho causante.

La pensión de incapacidad permanente, en el grado de incapacidad permanente total, se excluirá para aquellas profesiones cuyos requerimientos físicos resultan inasumibles a partir de una determinada edad.

Teniendo en cuenta la finalidad del complemento de gran invalidez, su cuantía se establecerá en un importe independiente de la cuantía de la prestación por incapacidad permanente absoluta. En tal sentido, la cuantía del referido complemento se situará en el resultado de sumar al 50 por 100 de la base mínima de cotización vigente en cada momento el 25 por 100 de la base de cotización correspondiente al trabajador (calculadas ambas en función de la contingencia que origine la prestación).

Se aprobará una nueva lista de enfermedades profesionales, con efectos en las correspondientes prestaciones de la Seguridad Social por incapacidad permanente o muerte y supervivencia que, siguiendo la Recomendación Europea sobre enfermedades profesionales de 2003, adecue la lista vigente a la realidad productiva actual, así como a los nuevos procesos productivos y de organización. De igual modo, se modificará el sistema de calificación, notificación y registro de las enfermedades profesionales, con la finalidad de hacer aflorar enfermedades profesionales ocultas y evitar la infradeclaración de tales enfermedades.

3. Pensión de viudedad

La pensión de viudedad debe recuperar su carácter de renta de sustitución y reservarse para aquellas situaciones en las que el causahabiente contribuía efectivamente al sostenimiento de los familiares supervivientes: matrimonio; parejas de hecho, siempre que tuviesen 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 las pensiones previstas en el Código Civil.

En los supuestos de parejas de hecho, para acceder a la pensión de viudedad se precisará la constatación de convivencia mutua, estable y notoria, durante un período amplio, a determinar en el desarrollo del acuerdo. En caso de existencia de hijos comunes con derecho a pensión de orfandad, se precisará, además, dependencia económica del conviviente sobreviviente, en más del 50 por 100 de sus ingresos, de

los del causahabiente. En los supuestos de inexistencia de hijos comunes, se exigirá dependencia económica en más del 75 por 100 de los ingresos.

4. Pensión de orfandad

Se establecen las siguientes mejoras:

La atribución del porcentaje del 70 por 100 en la pensión de viudedad, en los supuestos de menores rentas, no irá en detrimento de la cuantía de las pensiones de orfandad.

La mejora progresiva de la pensión mínima de orfandad, en el caso de beneficiarios, menores de 18 años y con una discapacidad igual o superior al 65 por 100.

El incremento de la cuantía de las pensiones de orfandad, en el caso de parejas de hecho, cuando el conviviente supérstite no tuviese derecho a la pensión de viudedad, en los términos previstos en el párrafo c) de la medida III.3.

5. Prestación de incapacidad temporal

se acuerda la adopción de las siguientes medidas:

La modificación de la normativa de Seguridad Social, de modo que, cuando el proceso de incapacidad temporal (IT) derive de una contingencia profesional y durante la percepción de la prestación se extinga el contrato de trabajo, el interesado seguirá percibiendo la prestación por IT hasta el alta médica, pasando después, si reúne los requisitos necesarios, a la situación de desempleo, sin que el período de la situación de IT consuma período de prestación de desempleo.

Se procederá al análisis de la regulación jurídica de la prestación de incapacidad temporal, así como de sus modalidades de gestión, con la finalidad de definir con mayor precisión las funciones de los Servicios de Salud y de las entidades que gestionan la prestación económica, respecto de los procesos de incapacidad, a fin de evitar que, debido a diagnósticos diferentes de unos y otras, puedan producirse situaciones de desprotección de los trabajadores.

IV. MEDIDAS EN TORNO A LA EDAD DE JUBILACIÓN Y A LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA LABORAL.

1. Jubilación parcial

El acceso a la prestación de la jubilación parcial se supedita al cumplimiento de los siguientes requisitos, que se aplicarán de forma progresiva en el tiempo:

La edad de acceso será:

- Para los trabajadores «mutualistas», 60 años de edad.*
- Para el resto de los trabajadores, 61 años de edad.*

Para acceder a la misma será preciso la acreditación, por parte del trabajador relevado, de un período de antigüedad mínima en la empresa de seis años.

Será preciso que el trabajador relevado acredite el siguiente período de cotización de 30 años de cotización.

La reducción máxima y mínima de la jornada habitual de trabajo del trabajador que pasa a la jubilación parcial será del 75 por 100 y del 25 por 100, respectivamente.

No obstante, si el jubilado parcial acredita, en la fecha de efectos de la jubilación parcial, 6 años de antigüedad en la empresa y 30 de cotización a la Seguridad Social, los porcentajes de reducción de la jornada podrán establecerse entre el 85 por 100 y el 25 por 100, siempre que el trabajador relevista sea contratado a jornada completa y mediante un contrato de duración indefinida.

2. Jubilación anticipada

En el ámbito de la jubilación anticipada se acuerdan las siguientes medidas:

Los coeficientes reductores de la cuantía de la pensión para todos los trabajadores que acrediten entre 30 y 34 años de cotización, serán del 7'5 por 100 por cada año que falte para el cumplimiento de los 65 años de edad.

Se adoptarán medidas de mejora de las pensiones causadas, antes del 1 de enero de 2002, por trabajadores con 60 o más años que hubiesen sido despedidos y accedido a la jubilación anticipada, acreditando 35 o más años de cotización, a través de la incorporación a la pensión que se venga percibiendo de una cantidad a tanto alzado.

Se considerará como extinción involuntaria de la relación laboral la producida en el marco de los expedientes de regulación de empleo (ERE).

3. Reducción de la edad por realización de trabajos penosos, peligrosos o tóxicos

Se desarrollarán reglamentariamente un procedimiento general en el que se prevea la realización previa de estudios sobre siniestralidad del sector, penosidad, peligrosidad y toxicidad de las condiciones de trabajo, incidencia de procesos de incapacidad temporal o permanente o requerimientos físicos en la actividad.

La aplicación de nuevos coeficientes será, en todo caso, sustitutiva de la modificación de las condiciones de trabajo, que deberá ser la vía ordinaria de resolución de estas situaciones y habrá de suponer la modificación, de acuerdo con criterios de equilibrio, de las cotizaciones.

En ningún supuesto, la aplicación de los coeficientes reductores podrá ocasionar que la edad de acceso a la jubilación pueda situarse en menos de 52 años.

4. Cotización a la Seguridad Social durante la percepción del subsidio de desempleo para mayores de 52 años

Al objeto de propiciar mayores cotizaciones con el efecto correspondiente en la pensión de jubilación, la base de cotización durante la percepción del subsidio de desempleo para los mayores de 52 años, con derecho a cotización por la contingencia de jubilación, será equivalente al 125 por 100 del SMI.

5. Incentivos a la prolongación voluntaria de la vida laboral

Quienes se jubilen con 66 o más años de edad real tendrán los siguientes beneficios:

Si el pensionista tiene derecho a la pensión máxima, percibirá anualmente una cantidad a tanto alzado equivalente a un 2 por 100 de la magnitud citada por cada año que haya transcurrido después del cumplimiento de los 65 años o de la fecha en que se adquiere el derecho a la pensión máxima; de ser posterior, dicho porcentaje será del 3 por 100 si, en las fechas señaladas, el interesado acredita 40 o más años de cotización.

V. REFORMAS EN LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Se integra en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) a los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REASS), estableciéndose un sistema especial de cotización en favor de estos trabajadores agrarios por cuenta propia, titulares de explotaciones familiares o que trabajen en las mismas.

Se acuerda que el Régimen Especial Agrario, trabajadores por cuenta ajena, se integre en el Régimen General de la Seguridad Social, mediante la articulación de un sistema especial que permita avanzar en la efectiva equiparación de las prestaciones para los trabajadores y que evite un incremento de costes perjudicial para la competitividad y el empleo de las explotaciones agrarias. A tal fin, se establece un período transitorio de entre 15 y 20 años. El sistema especial partirá de los actuales tipos de cotización. Se incorporarán a la cotización agraria bonificaciones y reducciones que incentiven la estabilidad en el empleo y la mayor duración de los contratos, con el objetivo de hacer compatible la mejora de las prestaciones de los trabajadores y la contención de los costes empresariales. Se constituye un Grupo de Trabajo formado por la Administración, las organizaciones más representativas de empleadores agrarios y las Federaciones Agroalimentarias de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras y de la Unión General de Trabajadores, que elevará sus conclusiones a la Comisión de Seguimiento y a la Administración para el desarrollo de este acuerdo.

La integración de los trabajadores agrarios por cuenta ajena en el Régimen General de la Seguridad Social se producirá el 1 de enero de 2009.

En relación con el Régimen Especial de Empleados de Hogar se procederá al estudio de la regulación de la relación laboral de carácter especial, a fin de proponer en su

caso su adecuación a la realidad actual. También y con el objetivo de convergencia de prestaciones con el Régimen General en el horizonte de que el Régimen Especial de Empleados de Hogar confluya en el Régimen General, cuando la identidad de tipos de cotización sea plena.

3. Las reformas del sistema de Seguridad Social

Como ya hemos señalado en el capítulo anterior, el método de reforma instaurado a partir del Pacto de Toledo en 1995 establece que una vez alcanzado en el marco del diálogo social un acuerdo entre Gobierno y Agentes Sociales, el primero ha de elaborar a partir de dichas conclusiones un proyecto de ley que tramitará en el Parlamento.

Precisamente una de las consecuencias derivadas del hecho de que el proyecto de ley venga precedido de un importante consenso social es que la tramitación parlamentaria no suele introducir cambios importantes en la norma.

A continuación abordaremos las principales novedades que cada una de las reformas legislativas han introducido en el sistema de Seguridad Social.

3.1 La reforma de 1985.

Ya hemos señalado que 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 Social puede considerarse la primera iniciativa que tenía por objeto iniciar una reforma en profundidad del sistema de Seguridad Social.

Las reformas legislativas que tuvieron lugar entre 1985 y 1995 se diferencian fundamentalmente de las que las siguieron fundamentalmente en el hecho de que fueron realizadas de forma unilateral por parte del gobierno, sin que previamente su hubiese dado ningún tipo de negociación ni con los agentes sociales ni con otras fuerzas políticas. Este hecho seguramente influyó en la configuración de un escenario de fuerte conflictividad social de rechazo a dichas reformas, y que llevó incluso a una convocatoria de Huelga General contra ella.

Aunque la perspectiva histórica nos ayuda a visualizar que el conjunto de reformas operadas en aquella década tenían como objetivo modernizar el sistema de Seguridad Social, seguramente el procedimiento elegido para llevarlas a efecto junto con el escenario de conflictividad social creado por ello influyó en el hecho de que las reformas que se fueron operando tuviesen una factura en ocasiones aparentemente errática, como si estuviesen faltas de un plan director que las orientase en el largo plazo con el doble objetivo de mejorar la protección que ofrece el sistema y hacerlo sostenible en el largo plazo. Con ello no queremos decir que la línea de reforma no tuviese una clara orientación modernizadora, sino que la ausencia de un marco de concertación social adecuado generaba a menudo importantes tensiones que de no haber existido hubiesen ayudado a ordenar un calendario de iniciativas más equilibrado, lo que hubiese contribuido a visualizar mejor el doble objetivo de la reforma para mejorar la protección y garantizar la viabilidad del sistema, y hubiese podido redundar en un proceso de reforma más eficaz al menos en cuanto a que su legitimación social hubiese sido mayor.

En este sentido, por ejemplo, cabe mencionar la reforma de 1985, cuyo objetivo en el corto plazo era el de enfrentar una situación cada más difícil en términos de suficiencia financiera del sistema y se centró, en palabras de propio preámbulo de la ley, en la *“rectificación de los defectos y desviaciones más notorias y urgentes”*. Por ello no es de extrañar que prácticamente la totalidad de las medidas aprobadas lo fuesen en la línea de reducir el gasto mediante el reforzamiento del carácter profesional de las prestaciones y el reforzamiento de la contributividad en las mismas, reservando un espacio mucho más limitado a las medidas que perseguían la mejora de la protección social que ofrecía el sistema y un papel prácticamente anecdótico a las que tenían por objetivo reforzar la estructura y racionalidad del sistema. La reforma resultante resulta, por tanto, un paquete de medidas poco equilibrado que se inclina casi fundamentalmente por la acción en una única parcela del sistema.

Así, la reforma de 1985 se significó por ser la norma que endureció los requisitos de acceso a las pensiones de jubilación, incrementando el periodo de carencia mínimo de cotización exigido para acceder a la pensión de 10 hasta los 15 años.

Junto a esta medida se aprobó también la ampliación del periodo de cálculo para la determinación de la base reguladora de la pensión de jubilación, que pasó de 2 hasta los últimos 8 años cotizados.

Ambas medidas parecen justificadas por el hecho de que en 1985 las carreras medias de cotización habían mejorado considerablemente, y con ello parecía superada la necesidad que llevó al legislador a exigir un número bajo de años cotizados para acceder a las prestaciones en la lógica de que ello incentivaba la cotización efectiva. Al contrario, lo que comenzaba a suceder era que una vez superada esta primera fase de incentivo al afloramiento de cotizaciones, el hecho de que se mantuviesen requisitos bajos para, respectivamente, acceder o calcular las prestaciones comenzaba a ser utilizado como un instrumento de planificación individual que, de generalizarse, podría tener un importante impacto en el crecimiento del gasto sin que el mismo tuviese como contrapartida un equilibrio en los ingresos.

Pero con independencia de lo razonable que puedan ser ambas medidas y el hecho de fuese absolutamente prioritario actuar sobre la situación de desequilibrio financiero del sistema, lo cierto es que la línea de reforma obvia deliberadamente otros instrumentos que pueden igualmente a ayudar a corregir esta situación. Así parece justificarlo el hecho de que el propio preámbulo de la Ley 26/1985 alegue que *“la enorme complejidad del sistema (...) [y] la larga duración del tiempo de producción de los efectos de la relación jurídica de la seguridad social, hacen inviable o muy difícil y quizá estéril un intento de llevar a cabo una reforma omnicomprendensiva y formalmente unitaria”*.

Por ello la reforma de 1985 renuncia, por ejemplo, a actuar sobre la idea de separación de fuentes que finalmente se ha constituido como el instrumento más eficaz para superar la situación de quiebra financiera que amenazaba a la Seguridad Social. Y no fue hasta 1989 cuando este principio comenzó a tenerse en cuenta en el proceso de reforma del sistema.

La reforma de 1985 tampoco actuó sobre la limitación que tenía gran número de trabajadores a la hora de cotizar por sus salarios reales, de modo que los grupos de cotización del 5 al 11 se encontraban topados en sus bases máximas. De tal forma que esta media que supone una mejora en los ingresos a corto plazo del sistema no se arbitraría hasta 1997. El Ejecutivo, sin embargo, prefirió aún manteniendo esta

limitación en las bases máximas, iniciar un proceso de incrementos paulatinos de las bases mínimas de cotización que se fueron operando en las sucesivas leyes de presupuestos generales del estado estableciendo incrementos algo superiores a la inflación y que tuvieron como efecto un lento pero sostenido crecimiento en las bases medias de cotización.

Hemos de señalar que las medidas que sin embargo sí se incluyen en la reforma de 1985 y que se orientan a una reordenación del sistema son, cuando menos, poco ambiciosas. Es el caso, por ejemplo, de la integración de regímenes especiales.

Con carácter general, una vez puestos en marcha los sistemas de seguridad social modernos la filosofía justifica la existencia de un régimen especial de afiliación a los mismos es la pervivencia de condicionantes de carácter sectorial que obligan a que las empresas y trabajadores de dichos sectores cuenten con unos requisitos de cotización generalmente inferiores a los exigidos a los trabajadores del Régimen General. Dicha situación de infracotización obliga al sistema bien a ajustar el nivel de protección que ofrece a estos trabajadores, reduciendo las prestaciones o la intensidad de las mismas respecto de las del Régimen General; bien a articular un mecanismo de compensación financiera para que el conjunto del sistema asuma solidariamente el déficit de financiación que tendrán las prestaciones de estos colectivos. Por tanto, la integración de los regímenes especiales en el Régimen General de la Seguridad Social tiene como objetivo equiparar la protección social que ofrece a los trabajadores sobre la base de una equiparación en las cotizaciones y requisitos que se les exige. Habida cuenta de que muy generalmente los requisitos exigidos a los trabajadores en concepto de cotizaciones son bastante similares con independencia de que estén afiliados a un régimen especial o el general, suelen ser los empresarios quienes más se ven favorecidos por la existencia de los regímenes especiales.

La Ley 26/1985 incluyó la integración en el Régimen General de la Seguridad Social de los colectivos de trabajadores ferroviarios, representantes de comercio, artistas, toreros, escritores de libros y futbolistas. Si bien el alcance efectivo que la integración de estos colectivos tienen sobre la sostenibilidad del conjunto del sistema es prácticamente inexistente, sobretodo cuando lo comparamos con el volumen que representan estos colectivos respecto del conjunto del sistema. El principal colectivo que estando a afiliado a un régimen especial tienen sin embargo un volumen suficiente

como para tener un impacto relativamente importante sobre el conjunto del sistema son los de trabajadores agrarios, que comenzaron a integrarse a partir de 2007.

Por último, en lo que se refiere a las medidas que tenían como objetivo la mejora de la protección social que ofrece el sistema de pensiones, podemos destacar varias iniciativas de alcance sin embargo desigual.

La más importante es la que se refiere a la revalorización de las pensiones. Desde 1985 se incorpora a la legislación la revalorización automática de las pensiones sobre la base de la previsión de inflación que hace el gobierno en cada ejercicio. Más aún se incluye la posibilidad de que dicha revalorización se realice incluyendo las desviaciones que pudieran producirse sobre las previsiones de inflación para cada año, si bien sólo para las pensiones que sean inferiores al Salario Mínimo Interprofesional.

De este modo, el sistema de pensiones incorpora un sistema mixto dual de revalorización de las pensiones. El nuevo sistema que garantiza la revalorización automática sobre la previsión de inflación queda reservado para las pensiones generadas a partir de la nueva regulación (periodo de carencia de 15 años, periodo de cálculo de 8 años, etc.), mientras que el resto de pensiones mantiene el sistema vigente desde 1974³⁶ de forma que es el Gobierno quien periódicamente decide la cuantía y plazos de revalorización en función de diversos factores tales como la evolución de los salarios, la inflación, la evolución de la economía o las propias posibilidades económicas del sistema de Seguridad Social. Esta dualidad en el método de revalorización continuó hasta que en 1994 se adopta con carácter general el sistema ligado a la previsión de inflación.

Otra medida con un efecto mucho más limitado, aunque importante a efectos de perfeccionamiento de la acción protectora del sistema, resulta de la supresión del requisito de encontrarse en situación de alta para causar derecho a pensiones de jubilación e invalidez siempre que reúna el periodo de carencia mínimo exigido.

³⁶ Concretamente el procedimiento de revalorización de las pensiones estaba regulado por el artículo 92 de la Ley General de Seguridad Social de 1974, en el que se establece que *“las pensiones reconocidas por jubilación, incapacidad permanente o muerte y supervivencia, cualquiera que sea la contingencia que las haya determinado, serán revalorizadas periódicamente por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Trabajo, teniendo en cuenta, entre otros factores indicativos, la elevación del nivel medio de los salarios, el índice del coste de la vida y la evolución general de la economía, así como las posibilidades económicas del Sistema de la Seguridad Social”*.

De acuerdo a todo lo anterior podemos concluir que la reforma del sistema de Seguridad Social de 1985, si bien supuso el primer paso en una línea de cambio que tenía por objetivo la modernización del sistema de Seguridad Social dicho proceso no puede entenderse sino teniendo en cuenta las reformas posteriores que le siguieron a lo largo de una década. Por el contrario, la reforma de 1985 supone, en sí misma, un intento por corregir una situación de déficit financiero del sistema sobre la base de reducir el crecimiento del gasto del sistema actuando actuando casi exclusivamente sobre elementos con un impacto directo en el corto plazo desde el reforzamiento de los elementos de contributividad en los requisitos de acceso a las prestaciones; pero renunciando a hacerlo sobre otros con impacto en el largo plazo que podrían haber contribuido al mismo objetivo tales como la separación de fuentes de financiación, o haciéndolo de una forma muy tímida sobre otros como la reordenación de la estructura del sistema de afiliación o la evolución de las bases de cotización. Se trata por tanto de una reforma poco equilibrada desde la óptica de que el proceso modernizador de los sistemas de Seguridad Social deben buscar la conciliación de medidas que tengan por objetivo garantizar la sostenibilidad del sistema con aquellas otras que redunden en una mejor protección del mismo.

La ausencia de un marco de concertación social y política contribuyó también a dificultar la visualización de que dicho equilibrio habría de buscarse en este caso en un marco temporal de reformas más amplio. No debemos olvidar que la eficacia de las reformas de los sistemas públicos de Seguridad Social además de medirse en términos económicos ha de establecerse también desde la perspectiva de la legitimación social que consiguen.

En cualquier caso el contenido material de las reformas iniciadas en 1985 y que se extendieron hasta mediados de la década de los años noventa, son en gran medida precursoras de la línea de reforma que más tarde ha asumido el Pacto de Toledo.

3.2 La reforma de 1997.

Las recomendaciones contenidas en el acuerdo parlamentario del Pacto de Toledo de 1995 y las conclusiones del posterior Acuerdo sobre la consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social de 1996 suscrito por el Gobierno del Partido Popular y

las organizaciones sindicales de Comisiones Obreras y la Unión General de Trabajadores, fueron definitivamente trasladadas a norma de rango legal en la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del Sistema de Seguridad Social.

Dicha ley contiene una línea de reforma que tiene como principios inspiradores de sus medidas en la contributividad, equidad y la solidaridad, como elementos configuradores del sistema de protección social, junto con el equilibrio financiero como premisa previa para conseguir un sistema sólido y capaz de extender su acción protectora de forma eficaz.

En esta línea, la reforma de 1997 se articula sobre cinco ejes fundamentales de actuación:

El primero de ellos era el de la separación de financiación de la Seguridad Social, adecuándolas a la naturaleza de las prestaciones. De este modo las prestaciones de naturaleza no contributiva y de extensión universal pasan a ser financiadas a través de aportaciones del Estado con base a la imposición general, mientras que las prestaciones netamente contributivas se financian por cotizaciones sociales de trabajadores y empresarios.

También se incluye por primera vez una previsión referida a la constitución de reservas con cargo a los excedentes de cotizaciones sociales que puedan resultar de la liquidación del presupuesto de la Seguridad Social. La finalidad de dichas reservas se establece para ser utilizadas de manera que permitan atenuar los efectos de los ciclos económicos, tanto sobre la recaudación de cotizaciones como sobre la preservación del empleo

El tercer eje de actuación consiste en el establecimiento gradual de un único tope de cotización para todas las categorías profesionales.

El cuarto eje consiste en la introducción de mayores elementos de contribución y proporcionalidad en el acceso y determinación de la cuantía de las pensiones de jubilación, a fin de que las prestaciones económicas sean reflejo del esfuerzo de cotización realizado previamente.

Y, por último, se incluyen una batería de medidas tendentes a reforzar la protección que ofrece al conjunto del sistema y de manera especial a las capas de población que se consideran especialmente vulnerables. En esta línea destaca un nuevo sistema de revalorización automática de las pensiones con garantía del mantenimiento del poder adquisitivo, o la mejora de algunas prestaciones como las de viudedad.

Se trata, por tanto, de la primera reforma que de manera integral propone un paquete de medidas en el que puede apreciarse un equilibrio explícito entre las medidas que buscan asegurar el sostenimiento del sistema en el corto y largo plazo con otras orientadas a la mejora de la extensión e intensidad de su acción protectora. Este es un patrón que se repetirá en todas las reformas legislativas puestas en marcha a partir de este momento.

A continuación se analizan las principales medidas que articulan las líneas estratégicas que hemos descrito.

Entre las medidas destinadas al refuerzo de la contributividad del sistema destacan una serie de medidas de aplicación sobre la pensión de jubilación. Entre ellas cabe señalar especialmente la ampliación del periodo de determinación de la base reguladora de la pensión de jubilación. Se establece para este indicador un calendario progresivo de ampliación de modo que la referencia hasta ahora utilizada de los últimos 8 años se eleve hasta los 15.

Con motivo de esta ampliación el número de años a tener en cuenta en el periodo de cálculo la nueva legislación procede a diluir la denominada carencia «cualificada» que hasta el momento se venía manteniendo, de forma que se exige únicamente dos años de cotización dentro de los últimos quince años. Con ello se pretende impedir que trabajadores con largas carreras de cotización puedan ser excluidos del sistema por carecer de cotizaciones en los últimos años de su vida laboral.

De este modo la fórmula que definitivamente se incorporó y que permanece hasta la fecha actual al artículo 161.1.b) de la Ley General de Seguridad Social es la de *“Tener cubierto un período mínimo de cotización de quince años, de los cuales al menos dos deberán estar comprendidos dentro de los quince años inmediatamente anteriores al momento de causar el derecho”*.

La fórmula establecida para el cálculo de la base reguladora queda igualmente fijada hasta la fecha actual en base a un sistema por el que las bases correspondientes a los

24 meses anteriores a aquel en que se produzca el hecho causante se computarán en su valor nominal, y las restantes lo harán de acuerdo con la evolución que haya experimentado el índice de precios al consumo desde el mes a que aquéllas correspondan, hasta el mes inmediato anterior a aquel en que se inicie el período a que se refiere la regla anterior.

Adicionalmente, y como un elemento que cabría señalar dentro del apartado de la mejora de de la acción protectora del sistema, se incluye la garantía que ha venido a denominarse de “cobertura de vacíos”. Esto es, que si en el período que haya de tomarse para el cálculo de la base reguladora aparecieran meses durante los cuales no hubiese existido obligación de cotizar, dichas lagunas se integrarán con la base mínima del Régimen General, de tal forma que se viene a minimizar el impacto que pudieran tener dichos vacíos en la cotización sobre la cuantía de la base reguladora.

En la misma línea de refuerzo de la contributividad que estamos analizando, la reforma de 1997 incluye también una nueva redacción para la determinación de la cuantía de la pensión. De tal forma que se produce una acentuación de la proporcionalidad de los años cotizados sobre el porcentaje de la base reguladora a la que se tiene derecho a la hora de determinar la cuantía definitiva de la pensión.

Esta gradación, que continua utilizándose en la actualidad, establece un rango de participación que mantiene el derecho al 100 por ciento de la base reguladora con una carrera de cotización de 35 años y establece el 50 por ciento de base reguladora para carreras de cotización que cuentan con el periodo de carencia mínimo exigido de 15 años. Entre ambos extremos se establece la siguiente participación en el porcentaje de base reguladora en función de las carreras de cotización: por cada año adicional de cotización, comprendido entre el decimosexto y el vigésimo quinto, ambos incluidos: el 3 por ciento por cada año adicional de cotización,; de tal forma que se consigue el 80 por ciento de la base reguladora a los 25 años de cotización; y a partir del vigésimo sexto se consigue el 2 por ciento por cada año adicional de cotización, sin que el porcentaje total aplicable a la base reguladora pueda superar, en ningún caso, el 100 por ciento que se obtiene con 35 años de cotización³⁷.

³⁷ Esta última limitación entra en contradicción con el objetivo de conseguir el alargamiento voluntario de la vida laboral. Y así lo entendieron posteriormente tanto el legislador como los agentes sociales que propusieron en la reforma legislativa de 2002 suprimirla en los casos de aquellos trabajadores que permanezcan en activo más allá de los sesenta y cinco años de edad y acrediten un mínimo de treinta y cinco años de cotización.

Se modifica también los requisitos para acceder a la jubilación anticipada, estableciéndose que para aquellos trabajadores que tuvieran condición de mutualista antes del 1 de enero de 1967 podrán causar el derecho a la pensión de jubilación a partir de los sesenta años, cuando la jubilación anticipada se derive del cese en el trabajo como consecuencia de la extinción del contrato de trabajo en virtud de causa no imputable a la libre voluntad del trabajador. La cuantía de la pensión se reducirá en un 8 por ciento por cada año o fracción de año que, en el momento del hecho causante, reste al trabajador para cumplir la edad legal de jubilación. Dicho coeficiente reductor será del 7 por ciento cuando se acrediten cuarenta o más años de cotización.

Finalmente, la reforma de 1997 incorpora como medida de incentivo voluntario al alargamiento de la vida laboral, la posibilidad de que el Gobierno establezca desgravaciones o deducciones de cotizaciones sociales, en aquellos supuestos en que el trabajador opte por permanecer en activo, una vez alcanzada la edad de sesenta y cinco años, si bien con suspensión proporcional al percibo de la pensión.

En lo referido al capítulo de medidas tendentes a la racionalización del sistema de Seguridad Social, el principal instrumento que introduce la reforma de 1997 es la inclusión dentro del sistema de Seguridad Social del principio de Separación y clarificación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social. Así, la reforma da una nueva redacción al artículo 86.2 de la Ley General de Seguridad Social estableciendo la aplicación paulatina de la separación de fuentes de tal forma que la acción protectora del sistema de naturaleza no contributiva y universal, se financiará mediante aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social, y las prestaciones contributivas, los gastos derivados de su gestión y los de funcionamiento de los servicios correspondientes a las funciones de afiliación, recaudación y gestión económico-financiera y patrimonial serán financiadas básicamente con los recursos derivados de cotizaciones sociales sí como, en su caso si fuese necesario, por las aportaciones del Estado que se acuerden para atenciones específicas.

Más aún, se llega a establecer con carácter exhaustivo qué prestaciones se consideran de naturaleza contributiva y cuáles universales. De Tal forma que se determina que tienen naturaleza contributiva las prestaciones económicas de la Seguridad Social, que no hayan sido explícitamente catalogadas como no contributivas, y la totalidad de las prestaciones derivadas de las contingencias de

accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Y, por su parte, tendrán consideración de naturaleza no contributiva las prestaciones y servicios de asistencia sanitaria incluidas en la acción protectora financiada con cargo al Presupuesto de la Seguridad Social y los correspondientes a los servicios sociales, salvo que se deriven de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, las pensiones no contributivas por invalidez y jubilación, los complementos a mínimos de las pensiones de la Seguridad Social y las asignaciones económicas de la Seguridad Social por hijo a cargo.

No obstante lo anterior, el legislador estableció un periodo de tiempo transitorio hasta enero de 2014 para que de forma paulatina el Estado vaya asumiendo con cargo a su financiación la totalidad de los complementos a mínimos, de tal modo que hasta tal fecha en cada ejercicio presupuestario el Gobierno pueda establecer en qué proporción se financian dichos complementos con cargo a cotizaciones o aportaciones del Estado.

La regulación de constitución de reservas es otro elemento que viene reforzar la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social. Desde 1997 se da una nueva redacción al artículo 91.1 de la Ley General de Seguridad Social por el que se establece que los excedentes de cotizaciones sociales que resulten en cada ejercicio se dotará el correspondiente Fondo de Reserva que tendrá como finalidad atender las necesidades futuras del sistema. Asimismo se regula que será el Gobierno el encargado de la materialización financiera de dichas dotaciones.

La universalización a todos los grupos de cotización de la posibilidad de cotizar por sus salarios reales hasta la base máxima de cotización prevista es otro elemento que viene a redundar en un perfeccionamiento de la acción protectora, especialmente en los casos de los grupos de cotización 5 a 11 a los que se les impedía cotizar por la base máxima. Esta medida permite en el corto plazo reforzar la estructura de ingresos del sistema, mientras que en el largo plazo complementa las carreras de cotización de los trabajadores y les posibilita ver mejorada las prestaciones que han generado en base a su cotización.

Por último, el proceso de simplificación de la estructura del sistema se refuerza en esta reforma ampliando al conjunto de los regímenes especiales toda una batería de requisitos y prestaciones en términos de igualdad con el Régimen General relativas a

las prestaciones de invalidez permanente, jubilación anticipada y muerte y supervivencia³⁸.

Por último, hemos de señalar las medidas que la reforma de 1997 introduce con el objetivo de reforzar la acción protectora del sistema de Seguridad Social.

Destaca en este apartado el establecimiento de la revalorización automática de las pensiones, en función de la variación de la inflación, a través de la fórmula estable contenida, de forma permanente, en la propia Ley General de la Seguridad Social, concretamente en su artículo 48. Dicha fórmula mejoraba la anterior porque además de prever la revalorización de las pensiones de acuerdo con la previsión de inflación de cada ejercicio, incluye desde este momento una revisión de dicha revalorización en el caso de que la inflación real fuese superior a la que se previó en un principio. De este modo se garantiza por primera vez y con carácter universal para todas las pensiones contributivas el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones.

Hemos también de destacar en este apartado la mejora de las cuantías de las pensiones mínimas de viudedad, cuando los beneficiarios de las mismas tengan una edad inferior a los sesenta años, respecto de las cuales se prevé que, en un plazo de cuatro años, se equiparen a los importes establecidos para la misma clase de pensiones, en los casos en que los perceptores cuenten con una edad comprendida entre los sesenta y sesenta y cuatro años. Si bien, esta equiparación se supedita, en los términos que reglamentariamente se establezcan, a que los interesados soporten cargas familiares y sus ingresos no superen un determinado límite.

Otro tanto ocurre con la pensión de orfandad, donde se mejora de forma sustancial el tiempo de duración de la misma ampliando los límites de edad para poder ser beneficiario de ellas, en los supuestos en que el beneficiario no realice trabajos lucrativos, hasta los veintiún años o veintitrés, en el supuesto de ausencia de ambos padres.

³⁸ En concreto se establece que será de aplicación a todos los regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social lo dispuesto en los artículos 137, apartados 2 y 3; 138; 140, apartados 1, 2 y 3; 143; 161, apartados 1.b), 4 y 5; 162, apartados 1.1, 2, 3, 4 y 5; 163; 165; 174, apartados 2 y 3; 175, apartado 2; 176, apartado 4; 177, apartado 1, segundo párrafo; en las normas sobre las prestaciones por hijo a cargo, en su modalidad contributiva. Adicionalmente, se prevé que en el Régimen Especial de la Minería de Carbón, y para los trabajadores por cuenta ajena de los Regímenes Especiales Agrario y de Trabajadores del Mar, será también de aplicación lo previsto en el artículo 140, apartado 4, y 162, apartado 1.2 de esta Ley. Y lo previsto en el artículo 166 de la presente Ley será aplicable, en su caso, a los trabajadores por cuenta ajena de los Regímenes Especiales.

En lo relativo a las pensiones de Invalidez se establecen diferentes medidas. De un lado, para dar mayor seguridad jurídica en la determinación de las pensiones de invalidez, se prevé la elaboración de una lista de enfermedades, y de su valoración a los efectos de la reducción en la capacidad de trabajo.

Adicionalmente, se completa la clasificación de los casos de incapacidad permanente, con independencia del origen de los mismos, en función del porcentaje de reducción de la capacidad de trabajo del interesado, valorado de acuerdo con la mencionada lista de enfermedades, en los siguientes grados:

- a) Incapacidad permanente parcial.
- b) Incapacidad permanente total.
- c) Incapacidad permanente absoluta.
- d) Gran invalidez.

3.3 La reforma de 2002.

Las recomendaciones del Pacto de Toledo de 1995 dieron fruto además del Acuerdo de Diálogo Social de 1996 a otro continuación de éste suscrito en el año 2001 bajo la denominación de Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social. Este último acuerdo social fue suscrito por el Gobierno del Partido Popular, el sindicato Comisiones Obreras y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, que por primera vez en democracia firmaban un acuerdo en defensa del sistema público de pensiones.

Tanto este segundo acuerdo social como la correspondiente reforma legislativa que le sucedió sigue explorando las recomendaciones originales del Pacto de Toledo y se enmarca dentro de una situación financiera del sistema mucho más estable, de modo que su principal objetivo era el de mantener la línea ya comenzada y terminar de aquilatar algunas iniciativas iniciadas en la reforma de 2002. La norma encargada de llevarlo a efecto fue la Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible.

Así, la reforma de 2002 se centra muy fundamentalmente en la profundización de los cambios ya iniciados en materia de jubilación con el objetivo de lograr una mayor permanencia en la actividad productiva sobre la base de la voluntariedad del trabajador. Para ello se despliegan una serie de medidas que actúan sobre la jubilación parcial, las bonificaciones para trabajadores de edad avanzada, y la introducción de la figura que ha venido a denominarse de “jubilación flexible”.

Sin duda la “jubilación flexible” el instrumento más importante de esta reforma legislativa y que mejor resultado ha conseguido en el alargamiento voluntario de la vida laboral. Esta figura es, en esencia, una reformulación de las condiciones de acceso a la jubilación anticipada, de manera que, por un lado, se mantiene en su regulación previa el acceso, por aplicación de derecho transitorio, a la jubilación a partir de los sesenta años y, por otro, puedan acceder a la jubilación anticipada, a partir de los sesenta y un años, los trabajadores afiliados a la Seguridad Social con posterioridad a 1 de enero de 1967, siempre que reúnan determinados requisitos, tales como un período mínimo de cotización de treinta años, involuntariedad en el cese, inscripción como desempleado por un plazo de, al menos, seis meses e inclusión en el campo de aplicación de determinados regímenes del sistema de la Seguridad Social.

La lógica de esta figura consiste, por tanto, en que el trabajador que adelanta su edad de jubilación se ve penalizado por la reducción de la cuantía de su pensión en un porcentaje determinado en función de su carrera de cotización. Mientras que el trabajador que retrasa la edad de jubilación más allá de la edad legal de la misma ve mejorada la cuantía de su pensión en un porcentaje determinado. Este sistema de incentivos y penalizaciones se complementa con la determinación adecuada de unos de coeficientes reductores y bonificadores que los haga neutros a efectos de coste para el sistema.

De este modo, a partir de 2002 los trabajadores que pueden acceder a la jubilación anticipada han de cumplir los siguientes requisitos³⁹:

³⁹ La norma establece adicionalmente que los requisitos exigidos en los apartados b) y d) no serán exigibles en aquellos supuestos en los que el empresario, en virtud de obligación adquirida mediante acuerdo colectivo, haya abonado al trabajador tras la extinción del contrato de trabajo, y durante al menos los dos años inmediatamente anteriores a la solicitud de jubilación anticipada, una cantidad que, en cómputo anual, represente un importe mensual no inferior al resultado de sumar la cantidad que le hubiera correspondido en concepto de prestación por desempleo y la cuota que hubiera abonado o, en su caso, la cuota de mayor cuantía que hubiera podido abonar en concepto de convenio especial con la Seguridad Social.

- a) Tener cumplidos los sesenta y un años de edad, sin que a estos efectos resulten de aplicación los coeficientes reductores a que se refiere el apartado anterior.
- b) Encontrarse inscritos en las oficinas de empleo como demandantes de empleo durante un plazo de, al menos, seis meses inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud de la jubilación.
- c) Acreditar un período mínimo de cotización efectiva de treinta años, sin que, a tales efectos, se tenga en cuenta la parte proporcional por pagas extraordinarias.
- d) Que el cese en el trabajo, como consecuencia de la extinción del contrato de trabajo, no se haya producido por causa imputable a la libre voluntad del trabajador. A tales efectos, se entenderá por libre voluntad del trabajador, la inequívoca manifestación de voluntad de quien, pudiendo continuar su relación laboral y no existiendo razón objetiva que la impida, decide poner fin a la misma.

Y, a su vez, quienes accedan a dicha jubilación anticipada verán afectada la cuantía de su pensión por los siguientes coeficientes reductores, calculados en relación a sus respectivas carreras de cotización:

Con 30 años completos de cotización acreditados: 8 por ciento.

Entre 31 y 34 años completos de cotización acreditados: 7,5 por ciento.

Entre 35 y 37 años completos de cotización acreditados: 7 por ciento.

Entre 38 y 39 años completos de cotización acreditados: 6,5 por ciento.

Con 40 o más años completos de cotización acreditados: 6 por ciento.

Por su parte, el incentivo al retraso voluntario de la edad de jubilación se establece en un 2 por ciento adicional por cada año completo que, en la fecha del hecho causante de la pensión, se haya cotizado desde el cumplimiento de los sesenta y cinco años, siempre que en dicho momento el interesado tuviera acreditados treinta y cinco años de cotización.

Es obvio que a la hora de determinar los correspondientes coeficientes reductores (entre 8 y 6 por ciento) y los bonificadores (2 por ciento) existía una evidente diferencia. Ello, además de encontrarse lejos del equilibrio financiero que debería guiar estas referencias para resultar eficaces, daba muestras de que la figura estaba más

bien diseñada como un desincentivador del anticipo de la jubilación antes que como un incentivo a su prolongación. Por lo que no es extraño que hayan continuado experimentando modificaciones que las mejoraban en las reformas legislativas posteriores.

Junto a la figura de la jubilación flexible, la reforma de 2002 introduce también una importante apuesta por la de la “jubilación parcial”. Aunque esta figura ya formaba parte de la legislación de seguridad social, es a partir de su regulación en la Ley 35/2002 cuando se configura en unos términos concretos que permiten su crecimiento hasta índices que nunca se habían registrado.

A partir de 2002 se aborda la reforma de la regulación de la jubilación parcial, de manera que se posibilite la compatibilidad entre el percibo de una pensión de jubilación y el desarrollo de actividades laborales desde el momento en el que se comience a percibir una pensión de dicha naturaleza a cargo del sistema de la Seguridad Social. El régimen jurídico de esta figura se encomendó a un posterior desarrollo reglamentario, y no fue hasta 2007 cuando la Ley General procedió a incluirlo en el texto legal.

La figura de la jubilación parcial, al contrario que lo que ocurría con la de la jubilación anticipada, carece de elementos que aseguren su neutralidad a efectos financieros sobre el sistema de Seguridad Social. Este hecho, los efectos que el mismo pueden implicar en el largo plazo, resultará de gran importancia a la hora de poder mantener la continuidad de la jubilación parcial.

También se incentiva el alargamiento de la vida laboral mediante como una manifestación más del fomento del empleo y para incentivar el no acceso a la jubilación en edades anticipadas, mediante el establecimiento de un nuevo régimen de bonificaciones o reducciones graduales, que pueden llegar a alcanzar hasta el 100 por 100, de la aportación empresarial en la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes. En concreto se prevé la exoneración del pago de cotizaciones sociales por contingencias comunes, salvo en lo que se refiere a la incapacidad temporal, correspondientes a los trabajadores de sesenta y cinco o más años, que acrediten treinta y cinco años efectivos de cotización y que decidan voluntariamente la continuación o la reiniciación de su actividad laboral.

Se introduce igualmente de previsiones que posibiliten que el porcentaje aplicable a la base reguladora de la pensión de jubilación pueda superar el 100 por 100, respecto de aquellos trabajadores que permanezcan en activo más allá de los sesenta y cinco años de edad y acrediten un mínimo de treinta y cinco años de cotización. Con ello parece corregirse el posible efecto de desincentivo que podría derivarse de la limitación que hasta entonces existía y que resultaba ciertamente incongruente con el objetivo de prolongar la vida laboral más allá de los 65 años.

Finalmente, la reforma de 2002 incluye varias medidas dirigidas a intentar proteger mejor a los trabajadores que pierden el trabajo en la última etapa de su vida laboral. En este sentido destaca la medida que posibilita la no extinción del subsidio por desempleo para mayores de cincuenta y dos años hasta que el trabajador alcance la edad ordinaria que se exija en cada caso para causar derecho a la pensión contributiva de jubilación.

Asimismo, en el supuesto de extinción de contratos de trabajo derivados de un expediente de regulación de empleo, éste deberá llevar aparejada la obligación de abonar las cuotas destinadas a financiar un convenio especial con la Tesorería General hasta la edad de sesenta y cinco años. Con ello se pretende mejora la protección de los trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo de forma que se complete su carrera de cotización, y ello sirva, además, como un elemento que colabora a desincentivar la utilización de estas figuras como meros instrumentos de reducción de costes en procesos de reducción de plantillas. En concreto, la medida afecta a expedientes de regulación de empleo de empresas no incursas en procedimiento concursal, que incluyan trabajadores con cincuenta y cinco o más años de edad que no tuvieren la condición de mutualistas el 1 de enero de 1967, donde existirá la obligación de abonar las cuotas destinadas a la financiación de un convenio especial respecto de los trabajadores. La responsabilidad del empresario para asumir los costes de dicho convenio especial se extenderán hasta la fecha de cumplimiento por parte del trabajador de la edad de 61 años, siendo el resto del tiempo que reste hasta los 65 años responsabilidad del trabajador.

3.4 La reforma de 2007.

En el año 2003 tuvo lugar el proceso de renovación parlamentaria de los acuerdos del Pacto de Toledo, por el que se ratificaron las recomendaciones originales y,

adicionalmente, se incluyeron 5 recomendaciones adicionales. Este nuevo paquete de recomendaciones sirvió como base para el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social que en 2006 suscribieron el Gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), los sindicatos CCOO y UGT y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME.

El alto grado de acuerdo social, no en balde éste fue el primer acuerdo alcanzado por unanimidad de todos los agentes implicados en el marco del diálogo social, sirvió como base para la elaboración de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social.

La Ley 40/2007 recupera la dimensión integral de la reforma del sistema conectando con los principios que la vienen inspirando desde 1995 e incluyendo en este diseño estratégico una serie de fenómenos sociales y políticos que han terminado por configurarse como elementos de gran influencia en el mismo. Nos referimos al envejecimiento demográfico, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y el fenómeno de la inmigración, que desde este momento guiarán en gran medida la línea estratégica de la reforma hasta la actualidad.

Así, esta reforma comienza en su preámbulo reafirmando *“la necesidad de mantener y reforzar determinados principios básicos en los que se asienta el sistema de la Seguridad Social como objetivo para garantizar la eficacia del mismo y el perfeccionamiento de los niveles de bienestar del conjunto de los ciudadanos [de modo que] se avanza en la plasmación del principio de solidaridad y garantía de suficiencia mediante la paulatina mejora y extensión de la intensidad protectora, así como en el reforzamiento de la unidad de caja.”*

Por tanto las medidas que se articulan en esta reforma cumplen, como el resto de reformas legislativas operadas en el marco del Pacto de Toledo, con un esquema omnicompreensivo que pretende presentar medidas que actúen de forma equilibrada sobre la mejora de la acción protectora del sistema y sobre su sostenibilidad a través del refuerzo de la contributividad principalmente.

Las medidas tendentes al refuerzo de la contributividad del sistema avanza también en esta ocasión en la línea de reforma de una mayor proporcionalidad entre las

cotizaciones realizadas y las prestaciones obtenidas, evitando al mismo tiempo situaciones de falta de equidad en el reconocimiento de estas últimas.

Por lo que se refiere a la jubilación, y con el fin de incrementar la correlación entre cotizaciones y prestaciones, se establece que, para acreditar el período mínimo de cotización actualmente exigido para acceder al derecho a la pensión, se computarán únicamente los días efectivos de cotización y no los correspondientes a las pagas extraordinarias, que venían a conocerse como “días cuota”. De esta manera se establece un calendario para que progresivamente se exija a efectos de acreditación del periodo de carencia un total de 5.475 días efectivos de cotización, equivalentes a 15 años completos.

Asimismo, se progresa en el camino ya iniciado de favorecer la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad legal de jubilación, sin olvidar tampoco la necesidad de paliar las consecuencias negativas experimentadas por los trabajadores de más edad expulsados prematuramente del mercado laboral. En este sentido, respecto de la Jubilación anticipada se mejoran los coeficientes reductores a los que pueden acceder los trabajadores cuando se ven obligados a adelantar la edad de jubilación antes de los 65 años. En concreto, los nuevos coeficientes reductores serán a partir de este momento los siguientes en función de la carrera de cotización del trabajador en cuestión:

Cuando tenga entre 30 y 34 años de cotización acreditados: 7,5 por ciento.

Cuando tenga entre 35 y 37 años de cotización acreditados: 7 por ciento.

Cuando tenga entre 38 y 39 años de cotización acreditados: 6,5 por ciento.

Cuando tenga 40 o más años de cotización acreditados: 6 por ciento.

Asimismo, en los casos en los que el trabajador voluntariamente posponga la edad efectiva de jubilación más allá de la edad legal y tenga previamente acreditado el periodo de carencia mínimo de cotización, podrá beneficiarse de unos coeficientes bonificadores en la cuantía de su pensión de un 2 por ciento por cada año completo transcurrido entre la fecha en que cumplió dicha edad y la del hecho causante de la pensión, y un 3 por ciento cuando el interesado hubiera acreditado al menos cuarenta años de cotización al cumplir 65 años.

Estas medidas suponen un avance considerable en la búsqueda de un coeficiente de equilibrio entre el incentivo y desincentivo para alargar o adelantar la edad efectiva de jubilación, si bien es evidente que todavía tiene recorrido.

Con respecto a la modalidad de jubilación parcial, la reforma introducida supedita el acceso a la misma, como regla general, al cumplimiento de 61 años de edad, a que el trabajador tenga una antigüedad de 6 años en la empresa y a que acredite un período de cotización de 30 años, y ello con el fin de garantizar que esta clase de jubilación se avenga mejor a los objetivos que con ella se pretenden obtener. Se establecen, asimismo, ajustes en los porcentajes de reducción máxima y mínima de la jornada habitual de trabajo del trabajador que pasa a la jubilación parcial, así como la necesidad de que la base de cotización del trabajador relevista no podrá ser inferior al 65 por ciento de aquella por la que venía cotizando el trabajador que pasa a la jubilación parcial. El objetivo de esta medida parece justificado en el hecho de buscar desincentivos a su utilización habida cuenta de que aparentemente los resultados obtenidos por esta figura no terminan de ajustarse a lo previsto en cuanto al mantenimiento de plantillas como alternativa a la amortización de los puestos de trabajo, y a los efectos derivados del impacto financiero que la figura tiene sobre el conjunto del gasto del sistema.

La Ley 40/2007 preveía con respecto a la edad de jubilación se prevé la posibilidad de aplicar coeficientes reductores en relación con nuevas categorías de trabajadores cuando éstos presten servicios en actividades especialmente penosas, tóxicas o peligrosas que tengan un impacto sobre la salud. Para la aplicación de dichos coeficientes deberán realizarse los correspondientes estudios de todo orden, con modificación de las cotizaciones para asegurar el equilibrio financiero de la medida sobre el sistema, y sin que la edad de acceso a la jubilación pueda situarse en menos de 52 años. No obstante, esta reglamentación no ha sido desarrollada hasta la fecha.

En cuanto a las medidas orientadas a la mejora de la acción protectora del sistema, la reforma de 2007 además de mantener, como ya se ha indicado antes, el camino iniciado para favorecer la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad legal de jubilación, no olvida tampoco la necesidad de paliar las consecuencias negativas experimentadas por los trabajadores de más edad expulsados prematuramente del mercado laboral. A este efecto, por ejemplo, en el caso de los trabajadores que perciben el subsidio de mayores de 52 años se incorpora la medida

de incrementar la base por la que cotizan del 100 por ciento hasta el 125 por ciento de la base mínima del Régimen General.

Adicionalmente se previó también medidas de mejora de las pensiones de quienes las causaron anticipadamente como consecuencia de un despido antes de 1 de enero de 2002, así como la consideración como involuntaria de la extinción de la relación laboral cuando ésta se produzca en el marco de expedientes de regulación de empleo, que han supuesto el incremento de las cuantías de sus pensiones en un tanto alzado en relación con la carrera de cotización de cada trabajador.

En materia de incapacidad temporal, y a efectos de coordinar las actuaciones de los Servicios de Salud y del Instituto Nacional de la Seguridad Social y evitar la inseguridad jurídica que provoca la disparidad de diagnósticos de una y otra instancia, se establece un procedimiento mediante el cual el interesado pueda expresar su disconformidad ante la inspección médica con respecto al alta médica formulada por la Entidad gestora, determinándose los plazos concretos en que se han de pronunciar las partes implicadas y los criterios a seguir en caso de discrepancia, garantizándose en todo caso la continuidad de la protección del interesado hasta la resolución administrativa final con la que se culmine el procedimiento.

Por otra parte, en los casos de agotamiento del período máximo de duración de la incapacidad temporal, la situación de incapacidad permanente revisable en el plazo de seis meses, que en la actualidad se genera, es sustituida por una nueva situación en la que la calificación de la incapacidad permanente se retrasará por el período preciso, hasta un máximo de veinticuatro meses, prorrogándose hasta entonces los efectos de la incapacidad temporal.

Con relación a la incapacidad permanente, de una parte se flexibiliza el período mínimo de cotización exigido a los trabajadores más jóvenes. Por otra parte, se modifica la forma de cálculo del importe de las pensiones de incapacidad permanente derivada de enfermedad común, para aproximarla a la establecida para la pensión de jubilación, y también la del complemento de gran invalidez, desvinculándolo del importe de la pensión de incapacidad permanente absoluta.

Finalmente, es de destacar también el propósito de modernización del sistema al abordar las situaciones creadas por las nuevas realidades familiares.

Las mayores novedades se encuentran en materia de supervivencia, atañendo especialmente a la pensión de viudedad y, dentro de ésta, a su otorgamiento en los supuestos de parejas de hecho. La extensión de la acción protectora en este punto no ha dejado ser polémica por cuanto el propio legislador, y antes los agentes sociales en el marco del acuerdo social, llegan incluso a reconocer en el preámbulo de la Ley 40/2007 que, a su juicio, *“habida cuenta de la imposibilidad de conseguir la plena equiparación entre las parejas matrimoniales y las de hecho⁴⁰, se hace inviable la plena igualación en el régimen jurídico de las prestaciones de viudedad”*, por lo que proponen un nuevo escalón de protección asimilado en parte al de la viudedad derivada de matrimonio, pero no completamente. El carácter polémico de esta forma de extensión de la protección ha llegado incluso a plantear dudas de constitucionalidad⁴¹ y en todo caso será el Tribunal Constitucional el que establezca el alcance efectivo que deberá tener definitivamente esta acción protectora.

De este modo, la acción protectora del sistema de Seguridad Social se extiende en materia de muerte y supervivencia a las parejas de hecho que, además de los requisitos actualmente establecidos para las situaciones de matrimonio, acrediten una convivencia estable y notoria durante al menos cinco años, así como dependencia económica del conviviente sobreviviente en un porcentaje variable en función de la existencia o no de hijos comunes con derecho a pensión de orfandad. Igualmente, la equiparación de las parejas de hecho a las matrimoniales lleva a extender el tratamiento seguido para la viudedad también con respecto al auxilio por defunción y a las indemnizaciones a tanto alzado en caso de muerte derivada de accidente de trabajo o enfermedad profesional.

También se introducen modificaciones en las condiciones de acceso a la pensión de viudedad en caso de matrimonio. En los supuestos excepcionales en los que el

⁴⁰ En el preámbulo de la Ley 40/2007 el legislador argumenta en este caso que *“la ausencia de una regulación jurídica de carácter general con respecto a las parejas de hecho hace imprescindible delimitar, si bien exclusivamente a efectos de la acción protectora de la Seguridad Social, los perfiles identificativos de dicha situación, intentando con ello una aproximación, en la medida de lo posible, a la institución matrimonial”*

⁴¹ Entre las más recientes cabe citar la Cuestión de inconstitucionalidad 176-2006. Planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo sobre el apartado 3 del artículo 174 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, en la redacción dada por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (STC 22/2010, de 27 de abril de 2010).

fallecimiento del causante esté ocasionado por una enfermedad común y no existan hijos comunes, se exige un período reducido de convivencia matrimonial y, de no acreditarse el mismo, se concederá una prestación temporal de viudedad.

El acceso a la pensión de viudedad de las personas separadas judicialmente o divorciadas queda condicionado a la extinción por el fallecimiento del causante de la pensión compensatoria a que se refiere el artículo 97 del Código Civil. Si, mediando divorcio, existiera concurrencia de beneficiarios con derecho a pensión, se garantiza el 40 por ciento de la base reguladora a favor del cónyuge sobreviviente o de quien, sin ser cónyuge, conviviera con el causante y cumpliera los requisitos establecidos. Asimismo, se prevé la posibilidad de que la suma de las pensiones de orfandad y de viudedad pueda rebasar el importe de la base reguladora del causante cuando el porcentaje aplicable para el cálculo de la pensión de viudedad sea del 70 por ciento, con el fin de que la aplicación de éste último no vaya en detrimento de la cuantía de las pensiones de orfandad.

4. Situación actual de la renovación del Pacto de Toledo.

Tal y como establece la recomendación número 15 del Pacto de Toledo, el Congreso de los Diputados cada cinco años debe crear una Ponencia que estudie el presente y futuro del sistema de Seguridad Social, por lo que es en la IX Legislatura, iniciada en el año 2008, en la que dicha Ponencia debe realizar sus trabajos.

Los trabajos para la realización de dicha Ponencia se iniciaron el 6 de mayo de 2008 con la constitución de la Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo del Congreso de los Diputados, y en ella participan todos los grupos parlamentarios con representación en la cámara.

Los trabajos de dicha comisión, que suelen extenderse prácticamente a toda la legislatura, incluyen la comparecencia de representantes de instituciones públicas, organizaciones sociales, políticas, científicas o de cualquier otra naturaleza a las que se considera una opinión cualificada al respecto, lo que, junto a los informes que se solicitan a los servicios técnicos del Congreso y el Gobierno, ayudan a preparar los debates parlamentarios que finalmente establecen las conclusiones de la Ponencia.

Habida cuenta de del papel que tienen en el desarrollo posterior del proceso de reforma que se inicia en esta Ponencia, resulta de gran interés analizar los puntos de partida que han tenido en sus respectivas comparecencias el Gobierno, los empresarios y los sindicatos.

4.1 La posición del Gobierno

La posición de partida del Gobierno en el inicio del debate de reforma de la Seguridad Social ha venido marcada en esta ocasión por el “Documento sobre la revisión del Pacto de Toledo” aprobado por el Consejo de Ministros el 29 de enero de 2010 y que fue remitido a la Comisión Parlamentaria⁴².

Hemos de comenzar por señalar el contexto en el que se ha producido el señalamiento de posición del Gobierno, ya que el mismo podría haber contribuido enormemente a la orientación elegida. Nos encontramos a principio de 2010 con un fortísimo impacto de la crisis financiera mundial sobre la economía española con una importantísima reducción del PIB, grave destrucción de empleo y fuerte incremento del déficit público. En este contexto el gobierno giró el planteamiento político con el que comenzó a enfrentar la crisis en 2008 y decidió aplicar a partir de entonces una línea dura de ajuste presupuestario en coincidencia con los planteamientos de la Unión Europea. El objetivo de esta nueva orientación en la política gubernamental era, en palabras del propio Presidente del Gobierno, el de intentar evitar “la presión de los mercados financieros”⁴³ sobre los mercados de deuda pública que financian al Estado.

⁴² Previamente había establecido su posición ante la Comisión Parlamentaria de seguimiento del Pacto de Toledo en las comparecencias respectivamente de Celestino Corbacho, Ministro de Trabajo, el 22 de junio de 2010, el 22 de febrero de 2010, 11 de mayo de 2009; y de Octavio Granado, Secretario Estado Seguridad Social, el 15 de junio de 2010, el 19 de mayo de 2009.

⁴³ El presidente del Gobierno lo justificaba entre otras decisiones la no revalorización de las pensiones contributivas para el año 2011 de la siguiente forma: “Estas acciones son particularmente necesarias en aquellos países que, por distintas circunstancias en cada uno de ellos, se están viendo sometidos a la presión de los mercados financieros. España es uno de ellos. Coherentes con la evolución de la realidad y con estas decisiones, el Gobierno ha adoptado un compromiso de acelerar, de anticipar la reducción [del déficit público] inicialmente prevista asumiendo un recorte adicional sobre el inicialmente previsto”, vid: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. BOCG nº 162. Comparecencia urgente del presidente del Gobierno ante el Pleno de la Cámara para informar de la reunión extraordinaria del Eurogrupo, del 7 de mayo de 2010, en relación con el rescate de Grecia y la situación de los mercados financieros. pg. 6

Por tanto, también la propuesta para la renovación del Pacto de aparece instalada en un primer momento⁴⁴ más en las tesis de buscar la estabilidad económico-financiera del conjunto del Estado en el corto plazo, utilizando para ello también los márgenes que permite la Seguridad Social⁴⁵, que en realizar un planteamiento global y sistémico de una reforma concreta. Se trata así de una postura más próxima a los planteamientos que justificaron la reforma de 1985, guiados por la necesidad de resultados en el corto plazo, que con los que inspiran el proceso de reforma sistemático del Pacto de Toledo.

Por tanto, no es extraño que respecto al contenido propiamente dicho del documento lo primero que llame la atención es que aunque la propuesta del Gobierno contiene algo más de 60 iniciativas, la única propuesta que está perfilada con claridad es la del retraso obligatorio de la edad legal de jubilación hasta los 67 años. De hecho, la práctica totalidad del resto de propuestas se encuentra en un nivel de concreción mínimo limitándose en los más de los casos a ser meras reflexiones sin mayor grado de concreción.

La principal línea de reforma que queda perfectamente explicitada se centra en el alargamiento de la vida laboral. En este sentido, la propuesta estrella es el retraso obligatorio de la edad legal de jubilación a los 65 hasta los 67 años. De modo que la medida entraría en vigor a partir del 2013 con un período transitorio “razonable” que permitiera una adaptación paulatina de los trabajadores a los cambios normativos.

La medida prevé que se respeten las situaciones “en curso” en las que diferentes colectivos han acordado garantías suplementarias en relación con el proceso de

⁴⁴ No obstante, a lo largo del año 2010 han sido varias las veces en las que el Gobierno ha señalado también que el objetivo que guiaba el documento de propuestas de enero era el de garantizar la viabilidad del sistema de seguridad social en el largo plazo. Véase al respecto argumentación que en junio hacía el Ministro de Trabajo cuando decía al respecto del proceso de reforma de las pensiones que *“el Gobierno ya tomó una decisión el 29 de enero, y dio un documento a esta Comisión para la reflexión, para el debate y para las conclusiones. El Gobierno entiende que este es el espacio donde hay que seguir trabajando en la reflexión y en las conclusiones. (...) que vayan en la dirección de dar respuesta a las necesarias reformas en materia de pensiones, para orientar y garantizar que el sistema de pensiones tendrá la misma salud que tiene hoy cuando hayan pasado veinte años.”*, vid: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, nº 577. Comparecencia del Ministro de Trabajo, Celestino Corbacho, ante la Comisión no permanente de evaluación y seguimiento de los acuerdos del Pacto de Toledo, el 22 de junio de 2010. p: 21

⁴⁵ Esto, a su vez, es igualmente coherente con la decisión establecida por el Consejo Europeo conformado por los presidentes de gobierno y jefes de estado de los 27 países miembros de la Unión Europea de *“garanticen la sostenibilidad de las finanzas públicas a través de la reforma de los sistemas de pensiones, entre otros medios”*, vid: UNIÓN EUROPEA. Conclusiones del Consejo Europeo del 17 de junio de 2010. EUCO 13/10. pg. 2

jubilación, y que se permita temporalmente al trabajador acogerse a la jubilación a una edad entre los 65 y los 67 soportando los costes de esta decisión

El Gobierno aprovecha en varios puntos de su documento para presentar algunas medidas en relación con el objetivo de retrasar la edad real de jubilación. En su ánimo está conseguir que la edad media de las altas en jubilación e incapacidad y la esperanza de vida sigan un curso paralelo, por lo que propone acometer las siguientes medidas (ya comentadas con anterioridad):

- La previsión social complementaria debe favorecer la prolongación de la vida laboral y no la anticipación voluntaria de la edad de jubilación (por ejemplo, permitiendo el rescate antes de la jubilación).
- La forma de abordar la inadaptabilidad o incapacidad para el trabajo, como consecuencia de la edad, en determinadas actividades y colectivos, debe hacerse prioritariamente desde la incentivación de la prevención de riesgos y del cambio de condiciones y lugar de trabajo y no desde la jubilación anticipada.
- Fomento de la jornada flexible en los últimos años de actividad laboral como forma de evitar la derivación hacia la incapacidad temporal o a la búsqueda de la anticipación de la jubilación.

El documento incluye igualmente una referencia genérica referida a limitar las reducciones de plantilla en las empresas con beneficios, e imponer la cofinanciación de los sobrecostes producidos por la exclusión temprana del mercado de trabajo a las empresas.

Se propone también eliminar las formas indebidas del despido como forma de acceso a la jubilación anticipada. En este sentido, se deben limitar los contratos individuales de prejubilación a aquellos trabajadores que se encuentran fuera de la negociación colectiva y exigir compromisos claros de cofinanciación a las empresas.

El Gobierno ha propuesto excluir de los presupuestos del Servicio Público de Empleo las bonificaciones destinadas a prolongar la vida laboral de los mayores de 59 años,

ubicándolas en términos de neutralidad en los presupuestos de la *Administración* de la Seguridad Social.

La propuesta pretende “descargar” el presupuesto de los servicios públicos de empleo haciendo descansar en Seguridad Social parte de las políticas activas de empleo, con un argumento cuando menos discutible, ya que las bonificaciones al empleo de este y otros grupos deben ser consideradas estrictamente política de empleo y como tal debe tratarse, reservando el presupuesto de la Seguridad Social de origen en cotizaciones sociales a la financiación de pensiones de naturaleza contributiva en los términos en los que lo establece las recomendaciones del Pacto de Toledo.

Otra medida orientada en un sentido similar, propone que las cotizaciones recargadas establecidas para los supuestos de reducción de la edad de jubilación deben suponer un recargo moderado que incentive la adopción de otras medidas en relación con las condiciones de trabajo, en la idea de fomentar la movilidad funcional de los trabajadores en edad avanzada como alternativa a la jubilación anticipada.

En otra línea de reforma que cabría vincular a una posible reforma estructural del modelo, debemos señalar que en varios apartados del documento, se utiliza el argumento de la separación de fuentes para justificar un nuevo, y diferente, modelo de sistema de Seguridad Social. Dicho nuevo modelo de Seguridad Social únicamente mantendría la protección derivada del nivel contributivo en forma de prestaciones económicas, y las prestaciones de carácter no contributivo y todas aquellas, tanto contributivas y no contributivas, que se prestan en forma de servicios (sanitario y servicios sociales) quedarían expresamente excluidas.

A nuestro juicio, la segregación que se plantea podría suponer la exclusión, de manera injustificada, del ámbito de la Ley General de Seguridad Social de las prestaciones de naturaleza no contributiva y las prestaciones de servicios que actualmente forman parte del sistema de seguridad social que, recordemos, se ha consolidado como un sistema completo de protección social en el que se han integrado prestaciones de naturaleza contributiva y no contributiva.

Como hemos señalado, el argumento de la separación de fuentes se utiliza también para justificar una reflexión sobre la conveniencia de modificar la naturaleza que

actualmente tiene la asistencia sanitaria que se presta al accidente de trabajo y la enfermedad profesional.

Así, se pretende que esta asistencia sanitaria sea financiada como prestación no contributiva o de una forma mixta. La argumentación que ofrece la propuesta del Gobierno se fundamenta en que, a su juicio, existe un agravio comparativo entre la asistencia sanitaria a AT y EP que ofrecen las Entidades Gestoras de la Seguridad Social y la de las Mutuas. Se argumenta que en la ofrecida por las Entidades Gestoras los costes de atención son soportados por el sistema público con financiación desde la imposición general, mientras que en el caso de las Mutuas ofrecen asistencia sanitaria con recursos propios y de un régimen de concertación variable con los servicios públicos de salud.

Tras esta pretendida argumentación de equidad, en realidad podría radicar la modificación de la naturaleza contributiva de la asistencia sanitaria vinculada a accidentes de trabajo y enfermedad profesional, tal vez en la idea de buscar ámbitos que permitan la reducción de cotizaciones a los empresarios ya que esta contingencia es a su cargo exclusivo.

El resto de medidas referidas al refuerzo de los instrumentos de contributividad del sistema (periodo de cálculo, número de años cotizados y su relación con el porcentaje de base reguladora, definición de una única base reguladora para todas las prestaciones, etc.) tienen en el documento una referencia vaga e imprecisa que no cabe ser considerada más que una llamada de atención sobre la necesidad de reflexionar sobre ellas y no una propuesta definida de reforma.

4.2 La posición de los empresarios

Las organizaciones empresariales fijaron de forma definitiva su posición en el documento “Aportaciones de CEOE al documento sobre revisión del pacto de Toledo” aprobado por la dirección de la organización el 15 de septiembre de 2010⁴⁶.

⁴⁶ Previamente habían establecido su posición ante la Comisión Parlamentaria de seguimiento del Pacto de Toledo en sus comparecencias respectivamente de José María Lacasa, Secretario General de CEOE 29 de junio de 2010 y el 17 de junio de 2009; José María Vilar Martínez Secretario General de CEPYME. 29 de junio de 2009; y Elías Aparicio, Secretario General de CEPYME el 26 de mayo de 2009.

En dicho documento, las organizaciones empresariales han fijado casi de forma telegráfica, las siguientes posiciones al respecto de la reforma del sistema de Seguridad Social:

Las organizaciones empresariales se muestran contrarias al retraso obligatorio de la edad legal de jubilación a los 67 años, y optan por reforzar los incentivos al retraso voluntario desarrollando la actual figura de la “jubilación flexible”. Igualmente, se muestran favorables al mantenimiento de la figura de la jubilación anticipada.

Se propone utilizar las reducciones en las cotizaciones de forma coyuntural como instrumento de refuerzo de la competitividad de las empresas.

Igualmente, se muestran contrarias a una vinculación directa entre las cotizaciones de los autónomos y sus ingresos reales, ya que ello a su juicio repercutiría en una pérdida de competitividad de estos.

Se aboga por el cumplimiento del calendario previsto para que en 2014 se haga plenamente efectiva la separación de fuentes. En este sentido, se propone que las bonificaciones, como políticas de empleo, sean financiadas con cargo exclusivo a la imposición general.

En las medidas de refuerzo de contributividad del sistema, se propone la ampliación del periodo de cálculo a toda la vida laboral del trabajador.

Se propone el establecimiento de un montante límite para el Fondo de Reserva, así como una serie de cambios en su gestión de modo que se asegure la diversificación en sus inversiones con criterios de rentabilidad y riesgo adecuados.

Se propone un incremento en los instrumentos de previsión social complementaria, favoreciendo el cobro de sus prestaciones en forma de renta vitalicia, e incorporando medidas concretas para desarrollo de estos instrumentos en las pequeñas y medianas empresas.

En lo referido a las Mutuas de accidentes y enfermedad profesional, en lo que cabe interpretar como una crítica al papel de la administración en el control de su gestión y ante una posible modificación en su naturaleza jurídica, se propone reforzar su papel

como asociación empresarial aunque se abre la puerta a revisar la participación de los trabajadores en las mismas sin que ello suponga remover su naturaleza estrictamente empresarial.

En relación a las prestaciones de carácter sanitario que ofrecen las Mtuas se estudie la posibilidad de que ésta sea financiada con cargo a impuestos generales garantizándose que continúe la gestión de la misma por las Mutuas.

Por último, respecto de las prestaciones por incapacidad temporal que entre el 4º y el 15º día de baja corresponde asumir al empresario, se propone que dicha responsabilidad en el pago de la prestación sea transferida al Instituto Nacional de la Seguridad Social.

4.3 La posición de los sindicatos.

Las organizaciones sindicales han fijado su posición en el documento que con el título “Alternativas sindicales a la política económica y social del Gobierno. Recuperar derechos y defender el Estado Social” aprobaron de forma unitaria las direcciones de Comisiones Obreras y la Unión General de Trabajadores el 27 de octubre de 2010⁴⁷.

En dicho documento ambos sindicatos se reafirman en las posiciones que en su día presentaron en sus respectivas comparecencias en la Comisión Parlamentaria y que cabe resumir en las siguientes ideas:

A su juicio, la nueva reforma, al igual que las anteriores abordadas en el marco del Pacto de Toldo, debe incidir en los principios que inspiran nuestro actual sistema público de pensiones: suficiencia de prestaciones, sostenibilidad, adaptación a las nuevas realidades sociales, contributividad y solidaridad social. Por ello, apuestan por implementar medidas en una triple dirección de manera que se actúe de forma equilibrada sobre la estructura de ingresos, sobre el crecimiento del gasto y sobre los comportamientos de los afiliados.

⁴⁷ Previamente habían establecido su posición ante la Comisión Parlamentaria de seguimiento del Pacto de Toledo en sus comparecencias respectivamente de Ignacio Fernández Toxo, Secretario General de Comisiones Obreras, el 29 de junio de 2010 y el 29 de abril de 2009; y Cándido Méndez, Secretario General de la Unión General de Trabajadores, el 17 de junio de 2010, y el 13 de mayo de 2009.

Para reforzar la estructura de ingresos del Sistema se plantean medidas que actúan en el corto y en el medio plazo:

Así, las cotizaciones sociales son y deben seguir siendo la fuente básica de financiación de las prestaciones contributivas, sin que haya margen para su reducción.

Las aportaciones públicas deben incrementarse en el marco de separación de fuentes de financiación del Sistema previsto en acuerdos anteriores y en línea con las recomendaciones del Pacto de Toledo de 1995.

Culminar el proceso de separación de fuentes de financiación, con especial relevancia de los complementos a mínimos y la asunción por parte del Estado, entre otros, de los gastos de personal de la estructura de la Seguridad Social.

La integración de los regímenes especiales agrarios y de empleadas de hogar en el Régimen General mejora la estructura de ingresos del sistema y, muy especialmente, los niveles de protección social de los trabajadores y trabajadoras en ellos integrados.

La mejora de las bases mínimas de cotización, de forma simultánea al incremento del salario mínimo interprofesional SMI hasta alcanzar el 60% de los salarios medios negociados

Se propone en la misma línea el incremento de las bases máximas de cotización, con su traslado también de las cuantías de las pensiones máximas sin que ello suponga una merma del principio de solidaridad. Esta medida permitiría aumentar los ingresos del Sistema, reforzando la protección social del mismo sobre un colectivo importante de personas que cotizan por estas bases.

En opinión de las organizaciones sindicales, la mejor garantía en el largo plazo sobre los ingresos del Sistema tiene que ver con el mercado de trabajo: la cantidad y la calidad del empleo, la mejora de nuestras tasas de actividad, especialmente la femenina, de la cualificación profesional, de la estabilidad en el empleo, la reducción del desempleo y de la precariedad laboral de los jóvenes.

Una política adecuada de protección a las familias fundamentada en la provisión de prestaciones sociales y servicios públicos que eliminen todos aquellos obstáculos de orden económico, social y laboral, que dificultan que éstas tengan los hijos que deseen; que hagan compatible el cuidado de los hijos con la actividad laboral de hombres y mujeres, mediante la extensión de servicios de atención a la infancia, especialmente las escuelas infantiles de 0 a 3 años, y a otras personas dependientes; que mejore la protección en los supuestos de maternidad/paternidad; que compense a las familias mediante prestaciones económicas suficientes, especialmente a las de menos recursos y con un solo progenitor, por los gastos que supone el cuidado de los hijos. Todas ellas son medidas estructurales de mantenimiento del sistema que tienen efectos sobre su sostenibilidad en el largo plazo.

Para actuar sobre la estructura de gastos desincentivando los mecanismos de planificación adversa que la regulación actual permite:

Profundización de la “jubilación flexible” mediante un mecanismo de incentivos al retraso voluntario de la jubilación más allá de los 65 años, con el fin de acercar la edad real de jubilación a la edad legal.

Generalización del derecho a la jubilación anticipada, estableciendo coeficientes correctores actuarialmente neutros.

Por último, respecto de los comportamientos en materia de cotización, la nueva reforma de pensiones debería operar sobre los mismos reforzando los elementos de contributividad. La posibilidad de elegir la base de cotización en unos regímenes y la existencia de bases preestablecidas, independientes de los salarios que se perciben, en otros, provocan importantes distorsiones sobre la equidad del sistema. Es necesario actuar para que todos los afiliados al sistema de Seguridad Social coticen por sus ingresos reales, limitando o impidiendo la posibilidad de elección de bases.

III. POLITICAS DE EMPLEO Y TRABAJADORES DE EDAD AVANZADA EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA.

1. EUROPA Y LA EDAD AVANZADA: JUBILACIÓN Y EMPLEO

El Viejo Continente cada día lo es más. Es de sobra conocida la evolución demográfica que en las últimas décadas está experimentando Europa, enfrentada a un aumento continuo de la longevidad, a una baja natalidad persistente y a importantes transformaciones estructurales de la sociedad. Los notables progresos en materia de salud y en calidad de vida, que han alcanzado su plenitud con la entrada en la madurez de los hijos del *baby boom*, han conducido a un aumento en los últimos años de la esperanza de vida que la acerca a los 80 años. Con ello no sólo ha aumentado la edad de la población, sino que se han transformado los modelos de referencia, con mayor número de trabajadores de edad y más personas situadas más allá del umbral temporal de la jubilación. Según los estudios efectuados, el número de personas mayores, esto es quienes superan los 65 años sin alcanzar los 80, seguirá creciendo poderosamente hasta 2030. Se plantean en un horizonte cercano varios problemas fundamentales.

En primer lugar, la adaptación de los modelos de protección social, que se van a ver puestos en cuestión por las modificaciones demográficas. El estrechamiento de las pirámides de población, derivado directamente de las bajas tasas de natalidad existentes en Europa, está obligando a la búsqueda de remedios urgentes. El recurso a la inmigración no puede por sí solo solucionar los fallos estructurales. No ha de pasarse por alto que, ante el desafío general, sería deseable una profundización en una gestión europea de los flujos migratorios que permita el establecimiento de medidas comunes de racionalización del movimiento de personas.

En segundo lugar, los cambios deben sacudir las mentalidades y los diseños en torno al mercado de trabajo. Cada vez habrá menos trabajadores jóvenes, y éstos se verán enfrentados a problemas cambiantes derivados de la evolución demográfica: mayor retraso en el acceso a la estabilidad, a la paternidad, a la calidad de vida. En lógica consecuencia, el número de trabajadores de edad debería aumentar y esta necesidad impondrá adaptaciones en la concepción de las relaciones laborales.

Ante este reto, los poderes públicos de la Unión Europea no pueden quedar exánimes. Tres prioridades se marcan como esenciales: recuperar el camino del crecimiento demográfico, a través de medidas legales, fiscales y administrativas que

fomenten la natalidad de los europeos, combinado con el recurso controlado a la inmigración; velar por el equilibrio entre generaciones, evitando rupturas de consecuencias catastróficas; y crear nuevas transiciones entre las edades, buscando especialmente el engarce de los trabajadores de más edad, a medio camino entre la vida activa y su abandono.

En ese escenario, el contraste entre la regulación legal de la jubilación y su realidad práctica ha sido en los últimos años una nota habitual en todos los países de la Unión Europea, donde toman vías alternativas la edad fijada para el abandono del trabajo y la edad real en la que los trabajadores salen del mercado de trabajo. La jubilación anticipada especialmente mimada por la negociación colectiva, y que en el fondo es un incentivo para un abandono anticipado de la actividad laboral con la correspondiente pérdida de fuerza de trabajo cualificada, goza de excelente salud.

En la Europa de los Quince, la diferencia entre las tasas de empleo de las mujeres y los hombres de más edad es considerable, ya que dichas tasas ascienden, respectivamente, al 30,5 % y al 50,1 %⁴⁸. En tres países, entre los que se cuenta España, esta diferencia supera los 30 puntos porcentuales. La edad media de salida del mercado de trabajo también varía considerablemente en los distintos Estados, oscilando entre los 56,9 años de Polonia y los 63,2 de Suecia. Los Estados miembros más rezagados son los mismos que presentan las tasas de empleo más bajas. Curiosamente, la diferencia en la edad media de abandono del mercado de trabajo de hombres y mujeres es pequeña, a pesar de la considerable divergencia de las tasas de empleo. La explicación que se ha encontrado para este fenómeno es que hay muchas más mujeres que hombres no han formado parte nunca de la población activa, aunque el reducido número de mujeres que están en el mercado de trabajo tiende a abandonarlo a edades similares a las de los hombres.

Como consecuencia de la extensión de la esperanza de la vida, el tiempo que las personas pasan en el estado de jubiladas ha aumentado considerablemente en el último siglo, nuevamente con grandes diferencias entre Estados miembros. En la actualidad, alrededor de un tercio de la vida adulta suele pasarse jubilado y esa proporción aumentará sustancialmente con el incremento de la esperanza de vida, salvo que la vida

⁴⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo, COM (2004) 0146 final.

laboral se prolongue y el momento de la jubilación se posponga. Menos del 50 % de la gente sigue trabajando a la edad de sesenta años. Esto contradice el compromiso asumido por los Estados miembros en el Consejo Europeo de Barcelona de retrasar cinco años la edad a la que la gente deja de trabajar. Tampoco es coherente con el más reciente objetivo de Europa 2020 de alcanzar una tasa de empleo del 75 %, e influye negativamente en el potencial de crecimiento. El fuerte aumento de las tasas de dependencia de las personas mayores podría evitarse en gran medida, en definitiva, si la gente trabajara durante más tiempo.

2. EL MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN COMO VÍA DE INTERVENCIÓN EN MATERIA DE EMPLEO Y JUBILACIÓN.

Dentro del arsenal de instrumentos de intervención de la Unión Europea, debe ponerse de manifiesto una distinción inicial. En primer lugar se halla el recurso a actos vinculantes, esto es, reglamentos y directivas, a través de los cuales se crea Derecho, en sentido estricto, aplicable en los Estados miembros. La segunda vía de intervención es a través del Método abierto de coordinación, de naturaleza eminentemente político-administrativa. En la materia ahora considerada, esta diferenciación se traduce en la distinción entre la discriminación por razón de edad, que ha sido abordada en la Directiva 2000/78/CE y estudiada por el Tribunal de Justicia, y las políticas de empleo relacionadas con la jubilación, que se incardinan en la segunda modalidad de actuación. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa supuso la consagración formal del papel de este método abierto de coordinación en el escenario de la Unión Europea. Éste, como es sabido, se caracteriza por una huida del Derecho en sentido estricto y el uso predominante de instrumentos no vinculantes jurídicamente, sino en una dimensión política. Su mayor potencial de innovación reside en la configuración abierta de los artículos 149, 153 y 156 TFUE y de la Estrategia de Lisboa. El recurso a las difusas “medidas” permite una mayor flexibilidad y es el rasgo que se presenta de forma destacada como la virtud última de este método⁴⁹. Frente a la acción en pos de la

⁴⁹ Para una síntesis de sus méritos, cfr. J. CABEZA PEREIRO, “Estrategia Europea, Estado Autonómico y Política de Empleo”, en VV.AA., *XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2007, pp.27-8: “En primer lugar, debe destacarse que pretende abordar dificultades concretas y no cuestionar concepciones políticas generales. Se trata de una aproximación a los problemas sumamente pragmática que pretende la apertura de nuevas vías para la mejora de resultados, las cuales merecen difundirse de unos sistemas a otros (...). Pero más allá de la simplificación mediante un punto de vista más analítico y

armonización, que ha adoptado normalmente la forma de una medida concreta de carácter legislativo que ocasionalmente puede ser reformada, la coordinación se configura como un proceso político-administrativo en renovación constante. Así, podría decirse que la armonización, que en sí misma se concibe de forma progresiva, se lleva a cabo con acciones estáticas, mientras que la coordinación implica un dinamismo esencial, una renovación constante de componentes⁵⁰.

En el terreno social, dos son los campos principales donde se despliega el método abierto de coordinación: el empleo y la protección social. No obstante, potencialmente todas las materias recogidas en el artículo 153.1 TFUE son susceptibles de intervenciones comunitarias desde la perspectiva del método abierto de coordinación. No parece sin embargo que se vaya a extender este mecanismo a los ámbitos donde la armonización, en mayor o menor medida, pervive como objetivo y planteamiento. Avala esta interpretación el hecho de que la Agenda Social de la Comisión no haga referencia alguna a esta posibilidad y restrinja las actuaciones al ámbito de la protección social.

En el Tratado de Funcionamiento dos preceptos son fundamentales a la hora de considerar, en primer lugar, la coordinación en materia de empleo: los artículos 148 y 149 TFUE. Éste establece la posibilidad de que el Consejo y el Parlamento, a través del procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones, adopten una serie de acciones de fomento. El artículo incluye una lista de actuaciones posibles, que algunos han considerado como un *numerus clausus*⁵¹, consideradas, en su mayor parte, acciones experimentales⁵², procedimientos de intercambio de información herederos de los designios de Essen, que

secuencias, se evitan los problemas derivados de la difícil convivencia entre varias opciones políticas. Bajo el techo común de un método, pueden convivir en armonía autoridades gubernamentales y regionales de muy distinto color político, sin que el trasvase de pequeñas fórmulas de unas a otras produzca el rechazo propio de las opciones más complejas y generales”.

⁵⁰ Cfr. S. REGENT, “The Open Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance”, *ELJ*, 9, 2, 2003, p.191: “The OMC is not just a provision, but is, in addition, a process. It provides a soft framework for hard law interventions and has its own methods of sanctioning. It is flexible enough to be adapted to complex realities, but, at the same time, establishes a follow-up system that significantly limits the scope for circumvention. Its innovative character therefore also potentially provides a new model of governance”.

⁵¹ Vid. R. ILLESCAS ORTIZ, “La política de empleo”, en VV.AA. (M. Oreja Aguirre, dir.), *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*, MacGraw Hill, Madrid, 1998, p.232.

⁵² Vid. P. L. GOMIS DÍAZ, *La política social y de empleo en el Tratado de Amsterdam*, CES, Madrid, 1999, p.106.

aportan una nueva visión más dinámica y que encarnan a la perfección el método abierto.

El artículo 148 TFUE, el más extenso del Título IX y sin lugar a dudas el más relevante, recoge un detallado procedimiento de coordinación y control, concebido en un principio de forma independiente pero después enrolado en las filas del método abierto. Todo el sistema se inspira en el método seguido para la convergencia económica, *mutatis mutandis*, salvando las diferencias que existen entre los dos ámbitos y entre las situaciones particulares de cada uno de los Estados miembros. Pero ello es una confirmación, una más en la lista, de la clara interdependencia e influencia mutua entre estas dos políticas de la Unión y de sus Estados miembros.

Dentro del precepto, hay que destacar el artículo 148.2 TFUE, que contiene la importantísima regulación de las orientaciones del Consejo en materia de empleo. Tal importancia se deriva en primer lugar por todos los sujetos que en su elaboración intervienen. Es la Comisión la que realiza la propuesta, en sentido estricto, teniendo en cuenta las conclusiones del Consejo Europeo, pero también deben ser consultados los distintos Comités y el Parlamento Europeo. La consulta a los Comités no plantea duda alguna: sus opiniones son preceptivas, pero no vinculantes. La consulta del Parlamento se sitúa en el marco del procedimiento más clásico de intervención en la actividad legislativa de la Unión. Aunque también carece de fuerza vinculante, teniendo sus opiniones más carácter político que jurídico, este trámite constituye una formalidad sustancial cuya violación entraña la nulidad del acto concreto. Tras su aprobación por el Pleno, las opiniones del Parlamento Europeo quedan recogidas en un dictamen, que debe ser emitido en tiempo útil para la decisión del Consejo, dentro del deber de cooperación leal que vincula a ambas instituciones. Corresponde entonces al Consejo, por mayoría cualificada, adoptar las orientaciones generales. El referente es claro y ya ha sido puesto de manifiesto varias veces: las orientaciones generales en política económica, de las que son “una versión mejorada”⁵³.

Tal es el mecanismo que consta en el Tratado de Funcionamiento. Sin embargo, el Consejo Europeo, desde su posición de rector político de la Comunidad, modificó este sistema durante la anterior vigencia del Tratado de la Comunidad Europea. La

⁵³ Vid. S. CAFARO, “Il rapporto tra gli orientamenti in materia di occupazione, introdotti con il Trattato di Amsterdam, e gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità”, *DUE*, 2-3, 1998, p.555.

Comisión, en una Comunicación de 2002⁵⁴, consciente de las complejidades que estaba engendrando la puesta en práctica de la Estrategia Europea de Empleo y el naciente método abierto, había propuesto una simplificación de los procedimientos. Se buscaba con ello “mejorar la coherencia, la transparencia y la eficacia de la coordinación política, preservando al mismo tiempo la autonomía de los procesos de coordinación basados en el Tratado”. Las medidas concretas propuestas apuntaban hacia una racionalización del calendario de puesta en práctica, pero la apuesta más relevante, por cuanto suponía contradecir al Tratado, era el cambio de la periodicidad de las orientaciones. Pasarían a ser trienales, si bien se mantendrían unas ciertas formalidades, como su aprobación anual, para salvar el respeto a la letra del Tratado.

Frente a esta posición de autonomía dentro del Tratado, la competencia en materia de protección social, en segundo lugar, se enclava en el marco del Título X relativo a la política social. El artículo 153.2.a TFUE, base procedimental del método abierto de coordinación fuera del campo del empleo, se rige por las mismas reglas que el ya comentado artículo 153.2.b TFUE para la aprobación de directivas. Están sometidas al procedimiento ordinario, con consulta al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, las medidas de fomento de la cooperación para la lucha contra la exclusión social (153.1.j TFUE) y para la modernización de los sistemas de protección social (153.1.k TFUE). En cambio, las medidas sobre seguridad social y protección social de los trabajadores (153.1.c TFUE) se rigen por un procedimiento especial de consulta al Parlamento con votación por unanimidad.

La modernización de los sistemas de protección social, recogida en el artículo 153.1.k TFUE, parece superponerse con lo dispuesto en el artículo 153.1.c TFUE, al que hace mención expresa. Ahora bien, la realidad de su puesta en práctica, una vez comprobadas las virtudes del método en el campo del empleo y consideradas propicias las circunstancias políticas⁵⁵, señala que esta base jurídica se ha empleado casi en exclusiva en relación con las pensiones, puesto que nada se ha hecho sobre desempleo u otras contingencias protegidas.

⁵⁴ Comunicación de la Comisión relativa a la racionalización de los ciclos anuales de coordinación de la política económica y de la política de empleo, COM (2002) 487 final.

⁵⁵ Cfr. V. PÉREZ MENAYO, “El método abierto de coordinación en la Unión Europea: su aplicación a las pensiones”, *NUE*, 222, 2003, p.58: “Si lo comparamos con el empleo, la protección social ha sido un *invitado de segunda categoría* en la política social del entorno comunitario en la última década. Parecía llegado el momento de que el debate que se estaba desarrollando a nivel nacional sobre los retos futuros y la necesidad de adecuar y modernizar los sistemas de protección social, también alcanzara el nivel europeo”.

Parece claro que el origen de la terminología, hoy en día una categoría consolidada en la jerga de la Unión Europea⁵⁶, se encuentra en las Comunicaciones de la Comisión “Modernización y mejora de la protección Social en la UE”⁵⁷ de 1997 y “Una estrategia concertada para modernizar la protección social”⁵⁸ de 1999. Las Conclusiones de Lisboa que pusieron en marcha el método abierto de coordinación dedicaron uno de sus apartados íntegramente a esta cuestión, señalando la Presidencia que era “consciente de que la tarea puede afrontarse mejor mediante la cooperación”. En línea con esta afirmación, el Consejo Europeo formuló dos invitaciones que encajan perfectamente en el diseño del método. La primera era la consolidación de la cooperación entre los Estados miembros, intercambiando experiencias y buenas prácticas a partir de la mejora de las redes de información, que son los instrumentos básicos en este ámbito. La segunda se centraba en la preparación de un estudio por parte del Grupo de Alto Nivel para la Modernización de la Protección Social⁵⁹ sobre la evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo. Debería prestar particular atención a la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en distintos marcos temporales, sobre la base de una comunicación de la Comisión.

A partir de un informe conjunto preparado por el Comité de Protección Social y por el Comité de Política Económica, claro ejemplo de la relación del método abierto con la política económica, el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001 señaló la necesidad de avanzar en “la adecuación de las pensiones, la sostenibilidad de los regímenes de pensión y su modernización y un mejor acceso a las pensiones complementarias”, marcando así objetivos de futuro. A partir de 2003, la materia ha sido considerada de forma conjunta con la exclusión social, y el proceso actualmente operativo ya ha sido descrito al examinar dicha materia⁶⁰.

⁵⁶ Tanto es así que la base de datos SCADPLUS la considera como uno de los grandes apartados en los que se clasifica la actividad comunitaria en el ámbito de la protección social (excluida la inclusión social).

⁵⁷ COM (97) 102 final.

⁵⁸ COM (1999) 347 final.

⁵⁹ Se transformó en el Comité de Protección Social por obra de la Decisión 2000/436/CE del Consejo.

⁶⁰ Cfr. V. PÉREZ MENAYO, “El método abierto de coordinación en la Unión Europea: su aplicación a las pensiones”, cit., p.62: “Desde el principio de los debates, la mayoría de los EE.MM. se han pronunciado con cautela, aunque con intensidades diversas, para salvaguardar el principio de subsidiariedad y las competencias nacionales en materia de protección social. Esta apreciación tiene su propia lógica: frente a la Estrategia Europea de Empleo que cuenta con financiación comunitaria a través de los Fondos Estructurales (...) las políticas de

3. APROXIMACIONES INICIALES: EL *FAVOR IUBILATIONIS*

Desde el año 1982, la entonces Comunidad, hoy Unión Europea viene poniendo su atención sobre la flexibilidad de la edad de jubilación, si bien la óptica ha variado con el paso del tiempo. En aquel año, la Recomendación del Consejo de 10 de diciembre de 1982 relativa a los principios de una política comunitaria sobre la edad de jubilación (82/857/CEE), invitó a los Estados miembros a que reconocieran como uno de los objetivos de su política social, la implantación de la jubilación flexible, es decir, en las condiciones prescritas por su legislación, la libre elección del momento en el que los trabajadores asalariados, en el sentido de la legislación nacional, podrían beneficiarse de su pensión de jubilación⁶¹.

La recepción en los Estados miembros de esta Recomendación fue desigual. Algunos establecieron auténticos sistemas de jubilación flexible, fijando un arco de edad en el cual se accedía a la jubilación con total libertad, otros optaron por ampliar o implantar mecanismos de anticipación de la edad de jubilación y muy pocos eligieron el aplazamiento de la edad de jubilación, incrementando la edad legal de jubilación como reacción al descenso real de la misma. La jubilación adoptó, pues, desde la década de los ochenta el ingrato rol de mecanismo amortiguador de los efectos de la destrucción de puestos de trabajo. La connivencia entre sindicatos, trabajadores, empresarios y Administración para permitir que se adelantara la salida definitiva de los trabajadores fue un factor determinante, con mecanismos que trascendían de la propia jubilación, incluso de la anticipación de la misma para dar lugar a fórmulas como la prejubilación, o a edades más tempranas, al desempleo de larga duración con nula posibilidad de recolocación para los sujetos afectados. En este contexto, la prolongación de la edad de

protección social se financian con los presupuestos nacionales de cada Estado miembro, sin contribución financiera alguna”.

⁶¹ Cfr. L. LÓPEZ CUMBRE, “Jubilación flexible en la Unión Europea”, *RMTAS*, Extra 1, 2002, pp.77-8: “Como uno de los objetivos de política social se describe la jubilación flexible considerada en su doble vertiente: o como posibilidad de elegir libremente la edad de jubilación a partir de un límite mínimo de edad o de cotización o como opción para anticipar o retrasar la edad de jubilación ordinaria. Esta hipótesis se contempla combinada con medidas de jubilación progresiva, esto es, la que permite reducir el tiempo de trabajo durante los años previos a la jubilación y con reglas específicas de compatibilidad de la pensión de jubilación y el trabajo. Una propuesta realizada en términos tan amplios por la UE se convierte en atemporal. Esto significa que, en cualquier momento e independientemente de las circunstancias sociales o económicas que se impongan, la propuesta ha de ser bien recibida por los países miembros que intentarán acomodar sus sistemas de jubilación a los deseos de la población, algo políticamente rentable”.

jubilación resultaba paradójica y cualquier mecanismo que relativizara los efectos de un anticipo de la edad de jubilación era bien aceptado⁶².

En el año 1986, el Informe elaborado por la Comisión de sobre la aplicación de la Recomendación del Consejo citada⁶³ trazó un completo análisis de la situación en cada uno de los Estados que hasta aquel mismo año entonces componían la pequeña y más cohesionada Europa de los 10⁶⁴. En su síntesis final, la Comisión señalaba que la introducción de la jubilación flexible podía tener un impacto beneficioso sobre el empleo, puesto que de esta manera se liberaban trabajos que estaban ocupados por trabajadores de mayor edad. Consecuencia de ello, la Comisión opinaba que los Estados miembros debían adoptar las medidas necesarias para profundizar en el desarrollo de programas de preparación para la jubilación. Estas acciones deberían abarcar un amplio campo de materias, desde la información imprescindible para los trabajadores hasta los cuidados de salud, el uso del tiempo libre. El Informe apostaba además por la jubilación parcial y la compatibilidad entre pensiones y salarios, con un acercamiento más flexible que permitiera a los jubilados complementar sus ingresos.

Sin embargo, en 1990 la Comisión ya era consciente de los profundos cambios que se estaban produciendo y que exigían cambios de timón respecto de la edad de jubilación. En su Comunicación de 24 de abril de 1990, sobre las personas de edad avanzada⁶⁵, la Comisión hizo un análisis de la nueva realidad y las implicaciones socioeconómicas del envejecimiento de la población, que venían a desaconsejar las

⁶² L. LÓPEZ CUMBRE, “El marco comunitario y la legislación española sobre jubilación flexible”, *RMTAS*, 37.

⁶³ COM (86) 365 final

⁶⁴ Cfr. M .D. GARCÍA VALVERDE y J. A. MALDONADO MOLINA, “La protección de la tercera edad. Su tratamiento en la Constitución Europea”, *RMTAS*, 57, 2005, p.456: “En la década de los setenta se apuesta por una utilización desnaturalizada de la jubilación como instrumento de política de empleo, y es ese el contexto en el que deben enmarcarse estas iniciativas, en las que se contempla el derecho a una compensación económica para los trabajadores de edad avanzada cuya jornada laboral sea objeto de una reducción progresiva, el derecho a ejercer por lo menos una actividad profesional limitada después de la pensión, la adopción de programas de preparación para la jubilación, etc., que constituían compromisos a largo plazo de los Estados miembros, obligando a corto plazo a examinar sus sistemas de jubilación a la vista de los parámetros de flexibilidad propuestos, examen que se recogería en un Informe de la Comisión de 1986”.

⁶⁵ COM (90) 80 final

jubilaciones anticipadas, invirtiendo la tendencia hacia el retraso del cese de la actividad⁶⁶.

La síntesis apesadumbrada de la época que así se cerraba la ofreció, sin acto de contricción alguno, la propia Comisión en 2004⁶⁷: “en primer lugar, los regímenes de jubilación anticipada son respuestas a corto plazo a coyunturas económicas desfavorables y reestructuraciones empresariales. Son medidas con escasa perspectiva, pues acarrear para la economía una pérdida permanente de capital humano y de potencial de crecimiento. Para los trabajadores de más edad, y para la economía en su conjunto, la presencia prolongada en el mercado de trabajo sirve para aprovechar plenamente las ventajas de una mayor esperanza de vida. La vinculación al mercado de trabajo, si se refleja en un trabajo de calidad, puede mejorar las condiciones de vida y reducir la marginación social. El abandono del mercado de trabajo es difícilmente reversible una vez que se han restablecido las condiciones para un mayor crecimiento y empleo. Teniéndolo en cuenta, es importante cambiar la tendencia política para favorecer que los trabajadores de más edad permanezcan en el mercado, reformando los incentivos para trabajar y las normas de admisibilidad y acceso a la jubilación anticipada y otros regímenes de prestaciones. Al mismo tiempo, para mantener la oferta de mano de obra y garantizar la empleabilidad a largo plazo se debe incentivar adecuadamente la participación en el aprendizaje permanente y aplicar políticas de mercado de trabajo activas y eficaces”.

En un nuevo Informe de 1992⁶⁸, la Comisión ya no eludía la inevitable influencia del envejecimiento demográfico en la viabilidad de los sistemas públicos de pensiones, aconsejando expresamente el mantenimiento en el puesto de trabajo más allá de la edad ordinaria de jubilación. No ha de pasarse por alto que esta sugerencia era aparentemente contraria a lo dispuesto en el Código Europeo de Seguridad Social de

⁶⁶ M .D. GARCÍA VALVERDE y J. A. MALDONADO MOLINA, “La protección de la tercera edad. Su tratamiento en la Constitución Europea”, cit.

⁶⁷ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo , al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo, COM (2004) 0146 final.

⁶⁸ SEC (92) 2288 final.

1964, aprobado por el Consejo de Europa y no por la Comunidad, que en su artículo 26.2 prohibía una edad de jubilación superior a los 65 años⁶⁹

En esta nueva línea apareció la Resolución del Consejo, de 30 de junio de 1993, relativa a los regímenes flexibles de jubilación⁷⁰. En ella, sin tapujos, se “formulaba el deseo” de que las personas mayores pudiesen seguir desempeñando un papel activo en la sociedad; de que habida cuenta de la situación económica y laboral en cada Estado miembro, pudiesen mantener un vínculo con el mercado del trabajo. Se invitaba además a los Estados miembros y, en su caso, a los interlocutores sociales, a que desarrollasen y, si era necesario, adaptasen sus políticas de empleo para que se pudiesen ajustar con flexibilidad a los cambios demográficos y a la modificación de la estructura de edades de la población activa.

Dejando de lado otros documentos intermedios, puede señalarse como fin de una época la Comunicación “Hacia una Europa para todas las edades. Fomentar la prosperidad y la solidaridad entre las generaciones”⁷¹. Posterior ya a la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, con la Estrategia Europea de Empleo ya nacida, este texto refleja ya lo que va a ser la actuación europea a partir del año 2000⁷².

En síntesis, puede decirse que la jubilación flexible en el marco de la UE hasta el cambio de siglo se desarrollaba dentro de unos parámetros bien concretos: a) la necesidad de establecer un derecho de escoger dentro de unos límites máximos y mínimos una edad de jubilación, con base en el deseo de los interesados, en necesidades objetivas y, en su caso, en la política general; b) la voluntad de fomentar una transición

⁶⁹ “La edad prescrita no deberá exceder de 65 años. Sin embargo, podrá prescribirse una edad superior a condición de que el número de residentes que hayan cumplido dicha edad no sea inferior al 10 % del número total de residentes de más de 15 años que no la hayan cumplido”.

⁷⁰ L. LÓPEZ CUMBRE, “Jubilación flexible en la Unión Europea”, cit, p.78: “La adaptación a los cambios demográficos se impone y se exige a los Estados miembros, pero sobre todo a los agentes sociales, que realicen un esfuerzo para combinar la política de empleo con los mecanismos de transición de la actividad a la jubilación, estableciendo medidas que no hipotequen el futuro de las sucesivas generaciones de pensionistas”.

⁷¹ COM (99) 221

⁷² M. D. GARCÍA VALVERDE y J. A. MALDONADO MOLINA, “La protección de la tercera edad. Su tratamiento en la Constitución Europea”, cit., p.457: “En este texto, siguiendo la línea mantenida desde 1990, se proponía una revisión de las políticas que fomentan la salida precoz del mercado laboral, sustituyéndolas por políticas de promoción de la formación permanente y las nuevas salidas. Esta cuestión la reitera en otro punto específico relativo a la estrategia europea para el empleo y la jubilación, que se detiene en el papel que, al efecto, pueden desempeñar los interlocutores sociales, a quienes la Comisión insta a reflexionar sobre cómo integrar la cuestión del envejecimiento de la población en la gestión de los recursos humanos”.

flexible de la vida laboral a la jubilación a través de una jubilación parcial; c) la necesidad de que los Estados miembros evalúen la repercusión de los cambios en sus políticas de empleo y en los regímenes de pensiones y de jubilación, adaptando dichas políticas para favorecer la transición entre la actividad y la jubilación; d) la distinción entre las medidas que se centran en la jubilación desde una perspectiva estrictamente coyuntural de aquellas que han pasado a ser estructurales, rechazando las primeras como contenido de un sistema de jubilación flexible y potenciando las segundas; en definitiva, e) el debate sobre la flexibilización de la jubilación se reduce, simplemente, a facilitar la posibilidad de elegir al beneficiario de la misma⁷³.

El cambio de siglo iba a traer consigo la aparición del Método Abierto de Coordinación y con él una alteración radical del modo de actuar europeo en esta materia.

4. JUBILACIÓN Y EMPLEO DE EDAD AVANZADA EN LAS DIRECTRICES Y RECOMENDACIONES ANUALES

Un hito especialmente significativo del cambio de enfoque de la Unión Europea por la edad avanzada en relación con el empleo es el Consejo Europeo de Lisboa de 2000, donde se estableció por primera vez el objetivo de una tasa de empleo de las personas de más edad (55 a 64 años) del 50 % en 2010. Este objetivo se plasmó, a posteriori, en las sucesivas Directrices en materia de empleo, primero anuales y después trienales, que el Consejo fue aprobando. Resulta llamativa la diferencia, puesto que entre 1998 y 2000 ninguna referencia se hizo a esta cuestión, mientras que desde el inicio del siglo XXI ha estado siempre presente.

Así, las Directrices aprobadas en 2001 recogían en su número 3 el objetivo de “*Desarrollar una política para prolongar la vida activa*”, que se traducía en las siguientes indicaciones:

Para alcanzar el pleno empleo, garantizar la equidad y viabilidad a largo plazo de los regímenes de seguridad social y aprovechar la experiencia de los trabajadores de más edad, se precisan profundos cambios en las actitudes sociales predominantes frente a dichos trabajadores, así como una revisión de los sistemas fiscales y de protección social. 3. En consecuencia, los Estados miembros desarrollarán, en su caso con los interlocutores sociales, políticas

⁷³ Lourdes López Cumbre, “El marco comunitario y la legislación española sobre jubilación flexible”, *RMTAS*, 37.

destinadas a prolongar la vida activa, a fin de mejorar la capacidad de los trabajadores de más edad y aumentar los incentivos para que sigan perteneciendo a la población activa durante el mayor tiempo posible, en particular:

- adoptando medidas positivas para mantener la capacidad laboral y las competencias de los trabajadores de más edad, sobre todo en un mercado laboral basado en el conocimiento, y en particular mediante un acceso suficiente a la educación y la formación, para introducir fórmulas flexibles de trabajo, incluido, por ejemplo, el trabajo a tiempo parcial en caso de que así lo elijan los trabajadores y para sensibilizar a los empresarios sobre el potencial de dichos trabajadores; y
- revisando los sistemas de ventajas fiscales a fin de reducir la desincentivación y hacer que a estos trabajadores les resulte más atractivo el hecho de seguir participando en el mercado de trabajo.

Esta redacción reapareció en 2002, donde únicamente se añadió una mención a que “El fomento de la calidad del trabajo debe considerarse también un factor importante para mantener activos a los trabajadores de más edad”.

Las Directrices de 2003 alteraron la redacción, pero claramente el espíritu era continuista. Destaca la mención por vez primera a la necesidad de reformar los regímenes de jubilación anticipada. Esta indicación, que las Directrices recogían con carácter general, se plasmaría posteriormente en las concretas Recomendaciones que recibirían algunos Estados miembros:

5. promover la prolongación de la vida activa, en particular estimulando condiciones laborales que favorezcan el mantenimiento del empleo —como el acceso a la formación continua, el reconocimiento de la importancia de la salud y seguridad en el trabajo y las formas flexibles e innovadoras de organización del trabajo— y eliminando los incentivos que favorecen el abandono prematuro del mercado laboral, sobre todo mediante la reforma de los regímenes de jubilación anticipada y la adopción de medidas destinadas a garantizar que seguir activo en el mercado de trabajo resulte rentable; y animando a los empresarios a contratar trabajadores de más edad. En particular, las políticas tendrán como objetivo conseguir, de aquí a 2010, un incremento de cinco años, a escala de la Unión Europea, de la media de edad a la que las personas dejan de

trabajar (que según estimaciones, en 2001 se situaba en 59,9 años). En este sentido, los interlocutores sociales tienen un importante papel que desempeñar. Los objetivos nacionales deben ser coherentes con los resultados esperados a nivel de la UE y deben tener en cuenta las circunstancias específicas a nivel nacional.

Las Directrices del año 2005 contemplaron la cuestión desde una doble óptica, la económica y la laboral, buscando un enfoque más amplio, eficaz y coherente para la reforma e insistiendo en la necesidad de elaborar indicadores estructurales para profundizar en los mecanismos de examen recíproco y comparación:

Salvaguardar la sostenibilidad económica a largo plazo teniendo en cuenta el envejecimiento de la población europea. El envejecimiento de la población de Europa plantea riesgos graves para la sostenibilidad a largo plazo de la economía de la Unión Europea (UE). Según las previsiones más recientes, en 2050 la población de la UE en edad de trabajar (15-64) será un 18 % menor que en 2000, y el número de personas mayores de 65 años habrá aumentado en un 60 %. Esto no sólo implica índices más elevados de dependencia, sino también que aumentará la carga de endeudamiento, subirán los tipos de interés reales y disminuirá el potencial de producción, a menos que se tomen ya medidas para salvaguardar la sostenibilidad a largo plazo de la economía de la UE.

Los Estados miembros pueden afrontar las consecuencias económicas del envejecimiento acelerando el ritmo de reducción de la deuda y adoptando medidas para elevar las tasas de empleo e incrementar la oferta de mano de obra, lo cual contrarrestaría el efecto de la futura disminución del número de personas en edad de trabajar. Es también esencial modernizar los sistemas de protección social para que sean financieramente viables, velando al mismo tiempo por que cumplan sus objetivos de acceso y adecuación, en un contexto de aumento de los índices de dependencia y de las necesidades vinculadas al incremento del número de personas de edad avanzada. En particular, una mejor interacción entre los sistemas de protección social y los mercados de trabajo puede eliminar distorsiones que afectan a las decisiones de jubilación y fomentar una

prolongación de la vida laboral, en un contexto de aumento de la esperanza de vida.

Directriz no 18: Promover un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida mediante:

el apoyo al envejecimiento activo, por ejemplo mediante condiciones de trabajo adecuadas, la mejora del estado de salud (en el trabajo) y unas medidas apropiadas que incentiven el trabajo y disuadan de la jubilación anticipada la modernización de los sistemas de protección social, incluidas las pensiones y la asistencia sanitaria, de modo que se garantice su adecuación social, viabilidad financiera y capacidad de adaptación ante la evolución de las necesidades, con el fin de apoyar la participación en el empleo y mejorar la permanencia en el mismo y la prolongación de la vida activa.

Las Directrices de 2008-2010 han repetido, literalmente, estas pretensiones.

A su vez, las Recomendaciones individuales destinadas a cada Estado han retomado la cuestión. Hay que mencionar la particularidad de su intensa presencia entre 2001 y 2004 y la atenuación, en contraste, a partir de 2005, como resultado del enfoque conjunto adoptado desde entonces. Resultado de la puesta en práctica, pues, de la Estrategia de Lisboa han sido las periódicas Recomendaciones que el Consejo formulaba a los distintos Estados miembros, con escasa originalidad y que en ocasiones rozaban el reproche innecesario.

En el año 2001, Bélgica recibió la indicación a propósito de la reducida participación en el empleo de las personas de más edad (12 puntos porcentuales por debajo de la media comunitaria), en especial las que superan los 55 años de edad, cuya tasa de empleo (24,7 %) sigue siendo la más baja de toda la Unión. Para luchar contra esta situación, el Consejo recomendaba continuar examinando los factores desincentivadores del sistema de prestaciones sociales y de fiscalidad que disuaden de participar en el mercado de trabajo, sobre todo los que afectan a los trabajadores de más edad. Bélgica debería, en particular, controlar atentamente las medidas tendentes a

evitar el prematuro abandono del mercado de trabajo por parte de los trabajadores y considerar la pertinencia de reforzar las medidas desincentivadoras en este ámbito⁷⁴.

En opinión del Consejo, los desafíos esenciales para Dinamarca en 2001 seguían siendo la necesidad de aumentar la población activa actual, consiguiendo en particular que los trabajadores permaneciesen más tiempo activos y que disminuya el número de personas en edad laboral acogidas a las prestaciones sociales. Con este fin, el país escandinavo debía aumentar los incentivos para prolongar la vida profesional y controlar atentamente la reforma de los regímenes de jubilación anticipada y los sistemas de concesión de permisos a la luz de la necesidad de incrementar la oferta de empleo⁷⁵.

La baja proporción de personas en Alemania entre los 55 y los 64 años de edad que seguían en actividad (alrededor del 37,8 %), indicaba a juicio del Consejo que un importante potencial de empleo no era utilizado y reflejaba la necesidad de esforzarse en mayor medida para mejorar la empleabilidad de la mano de obra mediante una política general de formación continua más importante. La solución propuesta era continuar estudiando los obstáculos y factores de desincentivación que pudiesen resultar disuasorios para la participación en el mercado laboral de todos los grupos, y en especial de los trabajadores de más edad. En este sentido, deberían controlarse los cambios en los niveles de participación en el mercado de trabajo de los trabajadores de más edad y adoptarse otras medidas para mejorar la empleabilidad de este grupo.

No escapaba Francia de los reproches⁷⁶, puesto que su tasa de empleo del grupo de edad entre 55 y 64 años de edad estaba bastante por debajo de la media comunitaria (28,3 %

⁷⁴ Con más detalle en G. VANDENBROUCKE y P. VAN DER HALLEN, "Active strategies for older workers in Belgium", en M. Jepsen & M. Hutsebaut (eds.), *Active Strategies for Older Workers*, ETUI, Bruselas, 2002, pp. 141–168.

⁷⁵ Vid. P. JENSEN, "Ageing and work: From 'Early' exit to 'Late' exit in Denmark", en T. Maltby, B. De Vroom, M. Mirabile y E. Øverbye (eds.), *Ageing and Transitions into Retirement: A Comparative Analysis of European Welfare States*, Ashgate, Aldershot, 2004, pp.49-67.

⁷⁶ Guillemard, A. & Argoud, D. (2004). France: A country with a deep early exit culture. In T. Maltby, B. de Vroom, M. L. Mirabile & E. Øverbye (eds.), *Ageing and the Transition to Retirement: A Comparative Analysis of European Welfare States* (pp. 165–186). Aldershot: Ashgate; Jolivet, A. (2002). Active strategies for older workers in France. In M. Jepsen, D. Foden & M. Hutsebaut (eds.), *Active Strategies for Older Workers* (pp. 248–258). Brussels: European Trade Union Institute.

frente a 35,9 %) y en 1999 no se había invertido la tendencia descendente, a semejanza de otros países. El Consejo recomendaba a Francia, pues, aumentar los esfuerzos para limitar la jubilación anticipada de los trabajadores de más edad mediante el desarrollo de un planteamiento más general en el que participen los interlocutores sociales.

Reproche semejante recibió Luxemburgo, puesto que su tasa era considerada especialmente baja entre los trabajadores de 55 años o más (26,3 %) y las mujeres (48,5 %), aunque ambas cifras habían aumentado desde 1998. La solución apuntada era proseguir los esfuerzos y aplicar medidas tendentes a incrementar los niveles de participación de los trabajadores de más edad y las mujeres en el mercado de trabajo, incluida la revisión de los sistemas de prestaciones y de fiscalidad.

En Austria se señalaba también que la tasa de empleo de los trabajadores de más edad era inferior a la media comunitaria; y el desempleo del grupo de edad de 50 años o más seguía siendo elevado. En línea con los anteriores Estados, el Consejo le recomendó continuar sus esfuerzos para reformar los regímenes de jubilación anticipada y otros tipos de medidas para que las personas de más edad permaneciesen más tiempo activas e incrementar de manera importante la tasa de empleo de dichas personas.

Al año siguiente, en 2002, los niveles de participación de los trabajadores de más edad en el mercado de trabajo en Bélgica seguía siendo los más bajos de la Comunidad Europea (26,3 %, es decir, 11,4 puntos por debajo de la media comunitaria). El Consejo insistió en la necesidad de emprender acciones más decididas en pro del aumento de la tasa global de empleo, en particular la de las mujeres y los trabajadores de más edad. Bélgica debería, en particular, evaluar el impacto de las recientes medidas y estudiar otras destinadas a evitar el abandono prematuro del mercado de trabajo por parte de los trabajadores, así como incentivos que aumenten la capacidad de los trabajadores de más edad de seguir en activo.

En el caso de Alemania⁷⁷, la tasa de empleo de las personas con edades comprendidas entre 55 y 64 años, situada en un 37,3 %, disminuyó ligeramente hasta un nivel inferior

⁷⁷ Vid. C. TEIPEN y M. KOHLI, "Early retirement in Germany" en T. Maltby, B. De Vroom, M. Mirabile y E. Øverbye (eds.), *Ageing and Transitions into Retirement: A Comparative Analysis of European Welfare States*, Ashgate, Aldershot, 2004, pp.93-119.

al de la media comunitaria. El esfuerzo debía continuar para seguir eliminando obstáculos y factores de desincentivación que pueden resultar disuasorios para la participación en el mercado de trabajo de los trabajadores de más edad y de otros grupos de riesgo; estudiar y proporcionar información sobre la eficacia de las medidas aplicadas y aprobadas, y seguir tomando medidas para mejorar la empleabilidad de los trabajadores mayores de 55 años.

Francia seguía en una posición negativa, dado que aunque la tasa de empleo de las personas de edades comprendidas entre los 55 y los 64 años había aumentado en 2001, seguía muy por debajo de la media de la Comunidad (29,7 % frente a 37,7 %). El Consejo insistió en la necesidad de redoblar los esfuerzos para limitar la jubilación anticipada de los trabajadores de más edad mediante el desarrollo de un planteamiento en materia de envejecimiento activo más general, en el que participasen los interlocutores sociales.

En el caso de Italia⁷⁸, se señalaba también que su tasa de empleo de las personas de más edad era una de las más bajas (27,8 %) y se la invitaba a proseguir sus reformas políticas para mantener el crecimiento de las tasas de empleo, en particular de empleo femenino y de los trabajadores de más edad.

En línea con lo apuntado en 2001, a Luxemburgo se le recriminó que las tasas de actividad de los trabajadores de más edad (27,4 %) y de las mujeres (50,3 %) seguían siendo bajas, si bien ambas aumentan desde 1996. El Consejo propuso intensificar los esfuerzos tendentes a incrementar significativamente los niveles de participación de los trabajadores de más de 55 años en el mercado de trabajo mediante una reforma de los regímenes de jubilación anticipada y de pensión por invalidez.

En el caso de Austria, para garantizar una oferta adecuada de mano de obra y hacer frente a las carencias de mano de obra en el mercado de trabajo, aún se consideraba posible incrementar la participación de los trabajadores de más edad. Para ello, Austria debería proseguir y reforzar la reforma de los sistemas de fiscalidad y prestaciones para aumentar la participación de los trabajadores de más edad.

⁷⁸ Un panorama en M. FERRERA y M. FESSOULA, "Italy: A narrow gate for path-shift", en E. Immergut, K. Anderson e I. Schulze (eds.), *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2007, pp. 396–445.

En 2003, las observaciones empezaron a tener un desarrollo más amplio. Así, en el caso de Bélgica se señaló que el envejecimiento de la población planteaba una serie de dificultades que exigían medidas encaminadas a movilizar el potencial que ofrecían los trabajadores inactivos, lo que incrementaría las tasas de empleo y de participación. A pesar de la evolución positiva registrada en los últimos años⁷⁹, el Consejo consideraba que las tasas de empleo seguían siendo sensiblemente inferiores a las medias de la UE y aún están lejos de los objetivos de la UE, especialmente en el caso de los trabajadores de más edad, cuya tasa de empleo es la más baja de la UE. Parecía poco probable que las medidas adoptadas hasta la fecha para promover un envejecimiento más activo fueran suficientes para alcanzar el objetivo de la UE en el año 2010. Por este motivo, Bélgica debía elaborar y aplicar una estrategia global para aumentar la tasa de empleo, especialmente las de los trabajadores de más edad y de las mujeres, centrada en objetivos adecuados, adoptando medidas preventivas adicionales y suprimiendo los factores que incitaban a abandonar prematuramente el trabajo.

Por su parte, a propósito de Dinamarca, el Consejo consideraba que debido al envejecimiento de la población activa, debía garantizarse una oferta de mano de obra adecuada, para mantener el potencial de crecimiento y la viabilidad del sistema de protección social. Recientes reformas habían aumentado la edad media de jubilación efectiva, pero algunos sectores aún requerían especial vigilancia, principalmente los de la salud y la educación y el sector social, que contaban con una alta proporción de trabajadores de más de 50 años. Para ello, sería menester redoblar esfuerzos por mantener la oferta de mano de obra a largo plazo, en particular promoviendo la participación de los trabajadores de más edad y previniendo los "cuellos de botella" de mano de obra en sectores cuyos trabajadores tenían más edad.

Continuando con la tendencia de años anteriores, Francia seguía teniendo una tasa de empleo de los trabajadores de más edad muy baja (de las más bajas de la UE). Teniendo en cuenta el envejecimiento de la población, debería fomentarse la participación de la población activa, en particular la de los trabajadores de más edad, y para ello se debía

⁷⁹ Al respecto, vid. A. HEMERIJCK, B. UNGER y J. VISSER, "How small countries negotiate change. Twenty-five years of policy adjustment in Austria, the Netherlands, and Belgium", en F. Scharpf y V. Schmidt (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford University Press, Oxford, 2002, pp. 175–263.

aplicar una política coherente para lograr un aumento apreciable de la participación de los trabajadores de más edad en el mercado de trabajo, en particular incentivando su permanencia en la vida activa, potenciando el acceso a la formación y reformando los sistemas de jubilación anticipada.

En el caso de Luxemburgo, el Consejo se limitó a constatar que la tasa de participación en el mercado de trabajo era inferior a la media de la UE, en particular en el caso de los trabajadores de más edad. En cuanto a los Países Bajos, la recomendación no fue más allá de señalar que la mejora de las tasas de empleo dependería de una mayor activación de las personas de más edad⁸⁰.

Las recomendaciones de 2004, las últimas que tuvieron carácter realmente anual, incluyeron ya a los países adheridos el 1 de mayo de tal año. Para los ya pertenecientes a la Unión, las afirmaciones del Consejo continuaban por caminos ya trillados.

Nuevamente se recordó a Bélgica que su tasa de empleo de los trabajadores de más edad estaba entre las más bajas de la EU-25, incitándole a que estableciera una estrategia exhaustiva de envejecimiento activo, potenciando el acceso a la formación continua, el fomento de un entorno de trabajo flexible y la búsqueda eficaz de empleo para los trabajadores en paro de más edad, que incluyese la determinación de reducir los sistemas de jubilación anticipada⁸¹.

A Dinamarca se le recomendó aplicar una estrategia global de envejecimiento activo, especialmente la supresión de los incentivos a la jubilación anticipada.

Francia continuaba teniendo la tasa de empleo de los trabajadores de más edad (entre 55 y 64 años) entre las más bajas de la UE. Para poner fin a esta situación, el Consejo insistió en la necesidad de verificar los efectos de la reforma de las pensiones sobre la edad de jubilación y elaborar una estrategia exhaustiva de envejecimiento activo para

⁸⁰ Vid. B. DE VROOM, "The shift from early to late exit: Changing institutional conditions and individual preferences: The case of the Netherlands", en T. Maltby, B. De Vroom, M. Mirabile y E. Øverbye (eds.), *Ageing and Transitions into Retirement: A Comparative Analysis of European Welfare States*, Ashgate, Aldershot, 2004; L. DELSEN, "Active strategies for older workers in the Netherlands", en M. Jepsen, D. Foden y M. Hutsebaut (eds.), *Active Strategies for Older Workers*, ETUI, Bruselas, 2002, pp. 299–332).

⁸¹ Vid. L. MERLA, "Belgium: From early to progressive retirement", en T. Maltby, B. De Vroom, M. Mirabile y E. Øverbye (eds.), *Ageing and Transitions into Retirement: A Comparative Analysis of European Welfare States*, Ashgate, Aldershot, 2004, pp. 6–18.

que los trabajadores de más edad permaneciesen más tiempo activos, adaptando las condiciones de trabajo, ampliando el acceso a la formación y mostrando determinación por reducir los planes de jubilación anticipada.

En el mismo caso que Francia se situaba Italia, cuya tasa de empleo de los trabajadores de más edad continuaba estando entre las más bajas de la UE. También el Consejo, con el fin de amortiguar este panorama, indicó la tarea de desarrollar en mayor medida la estrategia exhaustiva de envejecimiento activo elaborada, y garantizar que las reformas previstas ofrezcan incentivos adecuados para que los trabajadores de más edad permanezcan más tiempo activos, disuadiéndolos de la tentación de acogerse a la jubilación anticipada.

También ante la situación de Luxemburgo, el Consejo propuso la elaboración de una estrategia exhaustiva de envejecimiento activo, concretamente en el sector privado, y potenciar las recientes iniciativas para retener más tiempo a los trabajadores en la vida activa y reducir los planes de jubilación anticipada

Por el contrario, el caso de los Países Bajos reflejaba una tasa de empleo de los trabajadores de más edad superior a la media de la Unión Europea, si bien sigue estando muy por debajo del objetivo de la UE. Se recomendaba combinar la supresión de los planes de jubilación anticipada con los incentivos para retener más tiempo a los trabajadores en la vida activa. Todo ello sin olvidar la formación, en particular, la que afectaba a los trabajadores de más edad poco cualificados.

En Austria la tasa de empleo de los trabajadores de más edad era considerada particularmente baja. El objetivo era, pues, aquí establecer una estrategia exhaustiva de envejecimiento activo que incluya la supresión de los planes de jubilación anticipada, ampliando los incentivos para que los trabajadores de más edad, en particular las mujeres, permanezcan más tiempo en activo. Además, se pretendía hacer un seguimiento de los efectos de la revisión del sistema de pensiones sobre la edad efectiva de jubilación y del progreso hacia los objetivos nacionales.

Durante el último decenio, Finlandia había conseguido un gran aumento de la participación de los trabajadores de más edad, aproximándose al objetivo de la UE a este respecto. Así pues, el Consejo le proponía continuar con la estrategia nacional de envejecimiento activo, mejorando las condiciones de trabajo, los incentivos y la oferta de formación para las personas poco cualificadas y los trabajadores de más edad.

La tasa de empleo de los trabajadores de más edad en la República Checa se acercaba a la media de la UE, si bien era baja, sobre todo en el caso de las mujeres, dada la temprana edad de jubilación obligatoria.

Indicaba el Consejo que Estonia, ante la rápida mengua de su población en edad de trabajar, debería intentar reducir los niveles de inactividad y mantener mayor número de trabajadores en el mercado laboral, además de atraer a él a más personas.

En el caso de Hungría, deberían fijarse medidas para establecer modalidades de trabajo más flexibles y favorables a la familia. Especialmente orientadas a las mujeres y a los trabajadores de más edad se encontrarían aquellas que hicieran más atractivo el trabajo a tiempo parcial.

Aunque la participación de las mujeres y de los trabajadores de más edad en Lituania era elevada, si se comparaba con la media de la UE, la supresión de los obstáculos al trabajo a tiempo parcial podría ayudar a seguir aumentando los niveles.

Una prioridad clara para Eslovenia era aumentar la tasa de empleo de las personas mayores de 55 años. Para ello, habría de reducir el recurso a los planes de jubilación anticipada, asegurar la coherencia de las reformas de los sistemas fiscales y de prestaciones (por ejemplo, mediante medidas encaminadas a reducir el trabajo no declarado y reformar las pensiones), y promover las modalidades de trabajo flexibles y el acceso a la formación de los trabajadores de más edad,¹²³

En 2005 y en 2006 no se formularon recomendaciones. El sistema volvió a resurgir, dentro del esquema renovado de la Estrategia de Lisboa, en 2007, si bien el enfoque mixto económico-social desdibujó las observaciones y las indicaciones. El estallido posterior de la crisis económica mundial apartó de la primera línea de la escena a los trabajadores de edad madura, en una situación donde la preocupación central era conservar y crear empleo con independencia de la edad de su titular.

En 2007, el Consejo recomendó nuevamente a Bélgica incrementar el nivel de empleo de los trabajadores de edad avanzada y de los grupos vulnerables, en especial haciendo aún más estrictos los criterios para poder acogerse a los sistemas de jubilación anticipada y reforzando unas políticas laborales activas.

A su vez, las sugerencias que realizó a la República Checa se dirigían a ofrecer incentivos para la inversión en formación, particularmente para los trabajadores de edad avanzada y para los poco cualificados. Además, se consideraba importante que durante

el período del programa nacional de reformas se centrare, entre otras cuestiones, en aplicar una estrategia activa en materia de envejecimiento.

En el caso de Dinamarca, que mereció la felicitación del Consejo, se recomendó la adopción de pasos adicionales para integrar a trabajadores de edad avanzada en el mercado laboral. En materia de empleo de las personas de edad avanzada, fueron escasas las recomendaciones que se le ofrecen a Grecia, que no iban más allá de establecer una estrategia activa y coherente para hacer frente al envejecimiento.

Francia, por su parte, estaba dando sus principales pasos en materia de empleo de los trabajadores de edad avanzada, en el marco de un plan de acción nacional acordado en junio de 2006, si bien se le recomendaba mantener en actividad a los trabajadores de edad avanzada, incluso mediante un mejor acceso a la formación permanente.

A Irlanda apenas se le recomendó más que poner un énfasis particular en el apoyo a los trabajadores mayores y poco cualificados. En la misma línea, se le sugirió a Lituania que se concentrare, de manera especial, en la participación de los trabajadores de edad avanzada.

A Luxemburgo le reprochó el Consejo que, a pesar de algunas reformas alentadoras en el ámbito del empleo, no hubiese mencionado ninguna nueva iniciativa para favorecer el aumento de la tasa de empleo de trabajadores de edad avanzada. Por ello consideraba importante que, durante el programa nacional de reformas Luxemburgo se centrare en la aplicación de una estrategia destinada a acelerar la sustitución de los trabajadores de edad avanzada, así como la elaboración de una estrategia detallada para reformar aún más los actuales sistemas de jubilación anticipada.

Ya en el año 2008, el Consejo recomendó a Bélgica continuar la ejecución de las medidas con objeto de aumentar la tasa de empleo entre los trabajadores de más edad y los grupos vulnerables. En la misma línea, se le recomendó a la República Checa la tarea de ofrecer incentivos para invertir en formación, especialmente para los trabajadores de más edad y escasa cualificación, así como, en especial, la aplicación de la estrategia del envejecimiento activo.

Para Dinamarca se estableció la necesidad de integrar a trabajadores de más edad en el mercado laboral. También para Irlanda, el Consejo recomendó ofrecer incentivos para invertir en formación, especialmente para los trabajadores de más edad y escasa cualificación. A Grecia, entre variadas recomendaciones en materia de empleo, se le

aconsejó especialmente la tarea de ofrecer incentivos para invertir en formación, especialmente para los trabajadores de más edad y escasa cualificación.

En particular, a Italia se le recomendó poner en marcha una estrategia coherente de envejecimiento activo para aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y mejorar la adecuación de las pensiones. En el caso de Lituania, se recomendó la aplicación de la estrategia revisada de aprendizaje a lo largo de toda la vida, con especial atención a la inclusión de los trabajadores de más edad.

Para Luxemburgo se contempló acelerar la ejecución de medidas destinadas a aumentar la tasa de empleo de los trabajadores de más edad, en especial mediante reformas que disuadieran la solicitud de la jubilación anticipada. A Malta se le recomendó intensificar sus esfuerzos para atraer al mercado laboral a los trabajadores de más edad. A los Países Bajos, el Consejo les propuso la adopción de medidas para atraer al mercado de trabajo a los trabajadores de más edad.

Como reto para Austria se le propone la creación de una oferta creciente de mano de obra para los trabajadores de más edad, a través incentivos para que los trabajadores de más edad continúen trabajando, mediante la aplicación de una estrategia que incluya una formación más acorde con el puesto de trabajo, la adaptación de las condiciones laborales y el ajuste de las condiciones para la jubilación anticipada.

En el caso de Polonia, se le recomendó la adopción de otras medidas para abordar la baja tasa de empleo entre los trabajadores de más edad, a través de un enfoque integrado de flexiguridad, que incrementase el nivel y la eficacia de la política activa del mercado laboral, especialmente para las personas de edad más avanzada y los jóvenes; revisase los sistemas de subsidio con objeto de potenciar los incentivos al trabajo, aplique la estrategia de aprendizaje a lo largo de toda la vida.

En el caso de Eslovenia, se recomendaron medidas adicionales para consolidar la reforma del sistema de pensiones y fomentar el envejecimiento activo, con objeto de aumentar la tasa de empleo de los trabajadores de más edad y la mejora de su viabilidad a largo plazo.

La única recomendación que el Consejo dio a Eslovaquia, en orden al fomento del empleo de los trabajadores de edad avanzada, fue la de poner a punto estrategias de envejecimiento activo. Lo anterior contrasta con la situación de Finlandia, donde se

señaló, como uno de sus puntos fuertes, el incremento de la tasa de empleo de los trabajadores de más edad.

Por último, en 2009, se insistió en los mismos temas clave, con escasas variaciones frente a años anteriores. Bélgica volvió a recibir la indicación sobre la necesidad de tomar nuevas medidas para mejorar el rendimiento del mercado laboral, especialmente para los trabajadores de más edad. A su vez, a la República Checa se le encomendó velar por la prolongación de la vida activa, ofreciendo incentivos para invertir en formación, especialmente en la de los trabajadores de más edad y las personas poco cualificadas.

Consecuencia de la crisis, se señaló en Estonia que las condiciones del mercado laboral eran particularmente difíciles para los trabajadores de más edad y los jóvenes, sin aportar medidas concretas. Caso semejante al de Lituania, donde el Consejo se limitó a constatar que los despidos colectivos estaban afectando a los trabajadores de mayor edad. En el apartado positivo, se señaló que Luxemburgo había avanzado algo en lo que se refería al incremento de la tasa de empleo de los trabajadores de edad avanzada.

Malta fue objeto de un duro y detallado reproche. Las Recomendaciones recogieron que el índice de empleo entre los trabajadores de mayor edad había bajado a un 28,3 % en 2007. De ahí la necesidad de intensificar sus esfuerzos para atraer a más personas al mercado laboral, particularmente a las mujeres y los trabajadores de más edad, para lo que debería, entre otras cosas, facilitar servicios de atención a la infancia; intensificar esfuerzos para abordar el problema del trabajo no declarado y fomentar la participación en el mercado laboral, lo que incluiría hacer que el sistema de prestaciones propiciase en mayor medida la participación en dicho mercado.

En el caso de Austria, el Consejo señaló que los grupos con unas perspectivas de empleo tradicionalmente limitadas, especialmente los trabajadores de mayor edad y las personas menos cualificadas, serán las principales víctimas de la crisis. El Consejo constaba que Austria había continuado aplicando su programa nacional de reforma. Se habían realizado esfuerzos para aumentar el índice de empleo de los trabajadores de más edad, pero era necesario seguir aumentando los incentivos para que los trabajadores de más edad continuasen trabajando, mediante la aplicación de una estrategia que incluyera una formación más acorde con el puesto de trabajo, la adaptación de las condiciones laborales y la intensificación de los esfuerzos para reformar los regímenes de jubilación

anticipada, centrándose especialmente en el régimen de pensiones de invalidez.

A su vez, a Polonia se le sugirió que si se combinaban los esfuerzos para finalizar la reforma de los sistemas de seguridad social con un aumento en el número de trabajadores de más edad, se podría consolidar la oferta de mano de obra y mejorar la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo simultáneamente.

Por su parte, Eslovenia debería afrontar la reforma del sistema de pensiones y la prolongación de la vida activa a fin de abordar las implicaciones presupuestarias del envejecimiento de la población. Para ello era menester una reforma del sistema de pensiones y la aplicación de medidas para prolongar la vida activa, con objeto de aumentar el índice de empleo de los trabajadores de más edad y mejorar la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo. Por último, Eslovaquia debería desarrollar una estrategia para prolongar la vida activa´

La presencia del tema considerado en las Recomendaciones formuladas a España puede calificada de puramente anecdótica. Así, en 2001 se hizo una referencia pasajera a que “los trabajadores de edad siguen estando especialmente afectados por el problema del paro”. No volvió a registrarse mención alguna hasta 2004, cuando el Consejo señaló que la tasa de empleo de los trabajadores de más edad seguía siendo especialmente baja. Por añadidura, observó que los niveles globales de formación y de participación de los adultos en las acciones de formación son particularmente bajos. En posteriores Recomendaciones las opiniones del Consejo han discurrido por derroteros muy alejados de los trabajadores de edad madura.

5. EL PAPEL DE LA COMISIÓN EUROPEA COMO IMPULSORA DE MEDIDAS

Como respuesta a la indicación formulada por el Consejo Europeo de Estocolmo⁸², la Comisión preparó el **Informe al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: «Aumento de la tasa de**

⁸² Para las preocupaciones contemporáneas en el marco del Consejo de Europa, D.

AVRAMOV y T. MASKOVA, *Active ageing in Europe: Volume 1*, Council of Europe Publishing, Estrasburgo, 2003.

población activa y fomento de la prolongación de la vida activa»⁸³. En él se señalaba que la prolongación de la vida activa contribuía de manera importante a la consecución del objetivo global de la Comunidad Europea, a saber, mejorar el bienestar de la población, como dispone el artículo 2 del Tratado CE. La estrategia de Lisboa, confirmada en Estocolmo, abarcaba ya este aspecto, a juicio de la Comisión y trataría de establecer las condiciones políticas de una elevación del nivel y de la calidad de vida. El informe, junto con los restantes documentos que se presentarían al Consejo Europeo de Barcelona, aspiraba a especificar tal enfoque y definir prioridades precisas.

Una de las preocupaciones centrales de este informe se enfocaba hacia las tasas de empleo y actividad de los trabajadores de mayor edad. Las tasas de actividad de los hombres, en particular la de los trabajadores manuales poco cualificados, comenzarían a descender rápidamente a partir de los 50 años, cuando en 1970 lo hacían a partir de los 60 años. Las tasas correspondientes a las mujeres, a su vez, estaría empezando a disminuir antes, hacia los 45 años, pero el ritmo de descenso sería en contrapartida más reducido, siendo las tasas de actividad de las mujeres de entre 50-60 años aún mayores que las registradas en 1970. La disminución de las tasas de actividad podía atribuirse, por una parte, a las medidas de jubilación anticipada forzosa aplicadas en el marco de reestructuraciones económicas y, por otra, a la repercusión de los programas de jubilación anticipada voluntaria.

Un aspecto colateral de este problema era que la participación en la formación disminuía considerablemente en el caso de los trabajadores mayores de 50 años, y alcanzaba niveles muy reducidos en el caso de los trabajadores poco cualificados. Aunque casi la mitad de los trabajadores de mayor edad desarrollase su actividad en empresas que proporcionaban formación, menos del 15 % participaba en medidas de formación, ya fueran organizadas por los empresarios o individuales; sólo el 7 % de los trabajadores de mayor edad poco cualificados recibían formación, cuando ese porcentaje se elevaba a más del 25 % en el caso de los trabajadores de mayor edad con cualificación elevada.

⁸³ COM (2002) 9 final. Ampliamente comentado en L. LÓPEZ CUMBRE, "Aumento de la Tasa de Población Activa y Fomento de la Prolongación de la Vida Activa. Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones", *RMTAS*, 37, pp. 231 y ss.

Concurriendo a la cita del Consejo Europeo de primavera en Barcelona en 2002, la Comisión preparó la **Comunicación “La estrategia de Lisboa — hacer realidad el cambio”**⁸⁴. En un amplio catálogo de actuaciones, el texto no olvidaba el problema aquí tratado. Señalaba que los **Estados miembros** deberían emprender medidas para desanimar a los trabajadores a acogerse a planes de jubilación anticipada y a las empresas a introducirlos. Con ello se pretendía aumentar la participación de los trabajadores de más edad en la mano de obra, así como su tasa de empleo, y debería ayudar a incrementar la edad media efectiva de jubilación, de alrededor de 58 años a 60 años en 2010; deberían esforzarse sobre todo los Estados miembros donde la tasas de empleo de los trabajadores de más edad son más bajas.

Poco tiempo después, apareció una nueva **COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES “BALANCE DE CINCO AÑOS DE APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO”**⁸⁵. El balance de la Comisión arrojaba luces y sombras en lo que aquí concierne. La reflexión a más largo plazo que aparecía en los objetivos fijados en Lisboa y Estocolmo habría permitido, a juicio de la Comisión, aumentar la sensibilización con respecto a la cuestión del *envejecimiento activo*⁸⁶. En las primeras fases de aplicación de la EEE, esta cuestión estaba incluida, principalmente, en el capítulo relativo al sistema fiscal y de prestaciones. Desde 2002, el envejecimiento activo había pasado a considerarse una directriz aparte, como ya se ha visto, con un ámbito de aplicación más extenso. Los resultados de la evaluación de impacto indicaban

⁸⁴ COM (2002) 14 final

⁸⁵ COM (2002) 416

⁸⁶ Sobre la creación del concepto, E. CARMEL, K. HAMBLIN y T. PAPADOPOULOS, “Governing the activation of older workers in the European Union: The construction of the ‘activation retiree’”, *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(9/10), 2007, pp.387–400. Cfr. P. MORGADO PANADERO, “Retos en la protección social de los mayores en Europa”, *RMTAS*, 72, pp.92-3: “definido por la Organización Mundial de la Salud como «el proceso de optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad con el fin de mejorar la calidad de vida a medida que las personas envejecen». Con estos objetivos se articulan políticas dirigidas al ocio y entretenimiento, al conocimiento, a la cultura, y en definitiva a la participación de los mayores en la sociedad. Atrás quedan aquellas políticas en las que, de alguna manera, lo que se pretendía era exclusivamente dotar a los mayores de los servicios necesarios en el final de sus días. En los planes actuales, aparecen como actuaciones secundarias, y sólo para aquellos que realmente lo necesiten, al no poder desarrollar sus cuidados en el entorno familiar, aquellas que en su día fueron el elemento no sólo central, sino único de estas políticas: la atención residencial”.

que los sistemas de jubilación anticipada no habían recibido la suficiente atención en la mayoría de los Estados miembros. Esto confirmaba las conclusiones del informe conjunto sobre el aumento de la tasa de participación activa, presentado en el Consejo Europeo de Barcelona, en el que se subrayaba la necesidad de adoptar un enfoque más global para promover el envejecimiento activo y frenar la jubilación anticipada.

Ya en 2003, una nueva **COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Mejora de la calidad del empleo: examen de los progresos recientes**⁸⁷ se mostraba más exultante. En ella la Comisión señalaba que con el fin de aumentar las tasas de empleo en el grupo de personas con edades comprendidas entre los 55 y los 64 años, algunos Estados miembros habían introducido incentivos para que los empresarios mantuviesen y contratasen a trabajadores de más edad y sanciones para evitar que fuesen despedidos. La mayoría de los Estados miembros habían reformado los sistemas de pensiones y habían introducido condiciones más estrictas para acceder a la jubilación anticipada. No obstante, el aumento de la tasa de ocupación de las personas de más edad exigía la adopción de estrategias nacionales globales y de medidas más específicas que incluyesen no sólo incentivos económicos sino también estrategias de aprendizaje permanente y condiciones de trabajo apropiadas. En efecto, el objetivo de Lisboa de alcanzar una tasa de empleo del 50 % para los trabajadores de más edad en 2010 y aumentar para ese mismo año la edad efectiva de jubilación en cinco años, conforme a lo solicitado en el Consejo Europeo de Barcelona, sólo podría lograrse, concluía desafiante la Comisión, con importantes cambios políticos.

Al año siguiente se publicó un nuevo **INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO EUROPEO DE PRIMAVERA HAGAMOS LISBOA - REFORMAS PARA LA UNIÓN AMPLIADA**⁸⁸. La Comisión insistía en lo ya expuesto. Con el fin de evitar un rápido declive del suministro de mano de obra, lo cual tendría un impacto negativo en el crecimiento económico y la sostenibilidad de los sistemas de protección social, se debía seguir realizando un esfuerzo importante para promover el *envejecimiento activo*, especialmente en los Estados miembros que registran tasas de empleo bajas para el grupo de los trabajadores de más edad y una media de edad de

⁸⁷ COM (2003) 728

⁸⁸ COM (2004) 29 final

salida del mercado laboral baja. Para prolongar la vida laboral, además de la reforma de los sistemas de pensiones, era necesario actuar en cuatro frentes distintos: dejar de incentivar a los trabajadores que abandonasen el mercado laboral prematuramente y poner freno a la jubilación anticipada; impulsar el aprendizaje permanente, para evitar que las competencias de los trabajadores se quedasen obsoletas; mejorar las condiciones de trabajo; y mantener el estado de salud general de la población madura. De acuerdo con este análisis, la Comisión propuso un catálogo de acciones.

Los Estados miembros junto con los interlocutores sociales deberían suprimir las medidas financieras que disuadiesen a los trabajadores de retrasar la jubilación y a los empresarios de contratar y conservar en nómina a los trabajadores de más edad. Para ello se deberían adaptar determinados mecanismos impositivos y de indemnización, así como la legislación relativa al empleo y las pensiones a fin de reducir las disposiciones que desanimasen a los trabajadores a permanecer más tiempo en el empleo, y poner freno al abandono prematuro del mercado laboral. Todos los Estados miembros deberían, en definitiva, hacer un esfuerzo para evitar la jubilación anticipada.

Además, se deberían promover estrategias que impulsasen el acceso a la formación para todos y el desarrollo del aprendizaje permanente, en particular para los trabajadores de más edad, cuya representación en el ámbito de la formación es muy reducida. Otras medidas deberían, por último, apuntar a mejorar la calidad del trabajo, a fin de proporcionar un entorno laboral atractivo, seguro y adaptable a lo largo de toda la vida laboral, incluida la posibilidad de trabajar a tiempo parcial o de interrumpir la carrera profesional⁸⁹.

Finalmente, la Comisión abordó el tema de forma monográfica en el mismo 2004. La **COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES “Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo”**⁹⁰ expresó de forma bastante clara la desconfianza de la Comisión frente a las medidas de jubilación anticipada⁹¹. La Comunicación proclamaba que con el envejecimiento de la población y

⁸⁹ Sobre este tipo de iniciativas, vid. C. DUNCAN, “Assessing anti-ageism routes to older worker re-engagement, work”, *Employment and Society*, 17(1), 2003, pp:101–121.

⁹⁰ COM (2004) 146 final

⁹¹ Cfr. M. D. GARCÍA VALVERDE y J. A. MALDONADO MOLINA, “La protección de la tercera edad. Su tratamiento en la Constitución Europea”, *RMTAS*, 57, 2005, p.458: “Como se ve, tanto

la futura reducción del número de trabajadores en edad laboral, los trabajadores de más edad debían ser reconocidos como lo que son: un elemento central de la oferta de mano de obra y un factor clave para el desarrollo sostenible de la Unión Europea. La jubilación anticipada, afirmaba rotundamente la Comisión, podía parecer un medio útil para que las empresas, los trabajadores y los sindicatos compensasen el impacto negativo de las reducciones de plantillas, pero no acarrearán más que una pérdida de capital humano prematura y permanente. Por ello, se necesitaban medidas políticas para mantener la oferta de mano de obra y garantizar la empleabilidad incluso en períodos en los que el crecimiento general del empleo es lento. El principio director de las medidas políticas debía ser, pues, un enfoque preventivo basado en la idea de movilizar plenamente el potencial de las personas de todas las edades atendiendo a todo el ciclo vital.

En consonancia con la estrategia europea de empleo y con las orientaciones generales de política económica, los Estados miembros deberían elaborar y aplicar estrategias globales de envejecimiento activo que integrasen los factores clave para mantener el empleo de los trabajadores de más edad: incentivos financieros para no fomentar la jubilación anticipada y garantizar la rentabilidad del trabajo, acceso a estrategias de formación y de aprendizaje permanente, políticas eficaces de mercado de trabajo y buenas condiciones de trabajo que promoviesen la conservación del empleo, atendiendo a aspectos como la higiene y seguridad, las condiciones de trabajo flexibles (incluidos el tiempo parcial y las interrupciones de la vida profesional) o los servicios asistenciales. Evidentemente, los incentivos para que los trabajadores de más edad permaneciesen en activo deberían reflejarse en perspectivas reales de empleo. Estos factores también se ponían de relieve en el informe del Grupo Europeo de Empleo presidido por Wim Kok.

Mientras alrededor de un tercio de las personas inactivas de entre 55 y 64 años mencionaban la jubilación normal como principal motivo para abandonar su último empleo o negocio, más del 20 %, lo que representa una media de unos 3 millones al

cuando la tendencia era la del fomento de las jubilaciones anticipadas, como cuando se invierte la tendencia y se apuesta por el retraso de la edad de retiro, la motivación del legislador es de naturaleza puramente económica, utilizando la edad de jubilación como una figura al servicio de las políticas de empleo. Pese a ello, hay que admitir que la tendencia actual además de asentarse en criterios económicos, lo hace en demográficos, a la luz de aumento de la esperanza de vida actual y las mejores condiciones en las que se llega a la edad de retiro. Ante esta realidad, las jubilaciones anticipadas no habían supuesto sino una desnaturalización de la protección de la vejez”.

año, señalaba que el principal motivo fue la jubilación anticipada. Estos resultados ponían de manifiesto la importancia de reformar las disposiciones sobre jubilación anticipada y, más en general, de revisar los incentivos financieros y de aplicar debidamente otros regímenes de prestaciones (como las de desempleo de larga duración, enfermedad o discapacidad prolongada, que pudiesen ofrecer vías alternativas al abandono del mercado de trabajo) a fin de lograr que resultase rentable permanecer en el mercado de trabajo.

Además, continuaba la Comisión, debería evitarse usar los regímenes de prestaciones por desempleo como vía alternativa a la jubilación anticipada para los trabajadores de más edad. Era preciso luchar contra esta sustitución entre regímenes de prestaciones mediante una activación de los regímenes, apoyando la contratación de trabajadores de más edad desempleados al mismo tiempo que se mantuviesen los derechos a las prestaciones por desempleo, y ofreciendo orientación que estimulase la transición a otro empleo por cuenta ajena o por cuenta propia. Un informe del Grupo Europeo de Empleo había establecido hacía poco tiempo prioridades claras para seguir actuando, e instaba a los Estados miembros y a los interlocutores sociales a definir una política global de envejecimiento activo centrada en ofrecer incentivos para que los trabajadores se jubilasen más tarde y de manera más gradual y para que las empresas contratasen y mantuviesen en activo a trabajadores de más edad introduciendo reformas de los regímenes de pensiones y haciendo que fuese rentable permanecer en el mercado de trabajo; promover el acceso a la formación y a otras medidas laborales activas para todos, independientemente de la edad, y desarrollar estrategias de aprendizaje permanente que incluyesen la formación en el lugar de trabajo para los trabajadores de más edad; fomentar condiciones de trabajo que estimularan la conservación del empleo, reconociendo la importancia de la higiene y seguridad en el trabajo y de formas innovadoras y flexibles de organización del trabajo a lo largo de toda la vida laboral, que incluyesen posibles períodos de actividad a tiempo parcial o interrupciones de actividad.

A la hora de diseñar y aplicar la estrategia global de envejecimiento activo, señalaba la Comisión, debería prestarse especial atención a la necesidad de incrementar la tasa de empleo de las mujeres de entre 55 y 64 años y de mantenerlas durante más

tiempo en el mercado de trabajo⁹². Los esfuerzos en tal sentido deberían tener en cuenta los incentivos específicos que podrían ser de particular importancia para las mujeres, como la reducción de las divergencias salariales por motivos de sexo y la oferta de servicios asistenciales adecuados para las personas de todas las edades. Nuevamente, el informe del Grupo Europeo de Empleo había subrayado la importancia de un giro radical en las medidas políticas, que se apartase de una cultura de la jubilación anticipada y llevase a unas políticas globales de envejecimiento activo siguiendo la línea trazada en las directrices de empleo. Asimismo señalaba que el reto no era sólo lograr que se mantuviesen en activo más personas que en aquel momento tenían edades comprendidas entre los 55 y los 64 años, sino también reforzar la empleabilidad de las que rondaban los cuarenta y los cincuenta. Para aumentar la participación de los trabajadores de más edad era preciso cambiar las actitudes y expectativas de los empresarios y trabajadores desde fases tempranas de la vida activa.

Tras exponer el panorama, la Comisión atraía la atención sobre el posible papel de “apoyo” que podría desempeñar la Unión Europea en todo el proceso. Como no podía ser de otra manera, la estrategia europea de empleo definiría el marco político de la acción futura a escala comunitaria y nacional. De acuerdo con las directrices europeas de empleo, que como los Estados miembros deberían desarrollar y poner en aplicación estrategias globales de envejecimiento que tratasen los factores clave para mejorar el empleo de los trabajadores de más edad. Para apoyar su realización a nivel nacional, el informe del Grupo Europeo de Empleo presidido por Wim Kok había recomendado previamente que los Estados miembros definiesen objetivos nacionales que reflejasen los acordados a escala europea, en particular, con relación a la tasa de empleo de los trabajadores de más edad y a la edad efectiva de salida del mercado de trabajo.

El método abierto de coordinación en el área de las pensiones reconocía ya la importancia de prolongar la vida laboral como un elemento destacado de las estrategias a largo plazo para que las pensiones fuesen sostenibles, al tiempo que declaraba que una mayor tasa de empleo no serviría, por sí sola, para resolver el problema de la sostenibilidad financiera de los regímenes de pensiones. El programa de revisión entre pares organizado en el contexto de la estrategia europea de empleo proporcionaba de

⁹² Sobre la dimensión de género, vid. T. MEYER y B. PFAU-EFFINGER, “Gender arrangements and pension systems in Britain and Germany: Tracing change over five decades”, *International Journal of Ageing and Later Life*, 1 (2), 2006, pp. 67–110.

esta manera un instrumento útil para intercambiar experiencias y prácticas correctas a fin de promover las estrategias de envejecimiento activo en los Estados miembros y comparar la efectividad de las medidas nacionales. El fuerte interés mostrado por los Estados miembros ante el desarrollo y la realización de un programa global en materia de envejecimiento en Finlandia ponía de manifiesto la importancia de estos aspectos para los Estados miembros.

La Unión Europea apoyaría también la promoción de políticas de envejecimiento activo contribuyendo a detectar y difundir prácticas acertadas en la gestión del «factor edad» mediante la iniciativa EQUAL. Debería prestarse atención a la importante contribución que podría hacer la educación al proceso de envejecimiento activo, con su reflejo en el creciente apoyo de la Unión Europea a los proyectos relacionados con los retos y las oportunidades educativas de los trabajadores de más edad mediante la acción de educación de adultos (Grundtvig) del programa de acción comunitario en materia de educación Sócrates.

Por último, el Fondo Social Europeo podría apoyar las políticas de los Estados miembros en materia de envejecimiento activo mediante dos de sus ámbitos políticos de actuación: desarrollo y fomento de políticas activas del mercado de trabajo y mejora de las estrategias de aprendizaje permanente. La revisión intermedia del FSE llevada a cabo poco tiempo atrás había puesto de manifiesto una tendencia creciente hacia el apoyo a medidas de envejecimiento activo, particularmente en los países nórdicos. Este sustento debería incorporarse plenamente entre las prioridades relativas a los recursos humanos de los Fondos Estructurales para el período de programación que iba a comenzar en 2007.

No puede dejar de señalarse la ausencia de mención alguna a estas cuestiones en la Agenda Social 2005 de la Comisión. No obstante, una nueva **COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO “Revisión en 2005 de la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible: Primer balance y orientaciones futuras”**⁹³ la abordó de forma marginal. En este texto, la Comisión señalaba que si bien el aumento de la esperanza de vida era un logro importante, el envejecimiento de la sociedad europea planteaba cuestiones de sostenibilidad que había que resolver. Ni la inmigración ni un rápido crecimiento de los

⁹³ COM(2005) 37 final

índices de natalidad podrían evitar un fuerte aumento de la proporción de personas mayores en la población durante las dos décadas próximas. En aquel momento, la Comisión trabajaba con los Estados miembros para modernizar los sistemas de protección social con objeto de garantizar la sostenibilidad financiera y la adecuación social de los mismos. Las medidas también incluían la prolongación de la vida activa de los trabajadores mayores. El objetivo establecido por el Consejo Europeo de Barcelona era, por una parte, que en 2010 siguiese en activo el 50 % de los trabajadores de edades comprendidas entre los 55 y los 64 años y, por otra, que antes de 2010 se hubiese retrasado cinco años la edad de salida efectiva del mercado de trabajo. Aparte de enfrentarse con el aspecto financiero, los sistemas de asistencia sanitaria también tendrían que evolucionar para hacer frente a la previsible demanda por parte del número creciente de personas mayores, sobre todo para mejorar el acceso a la asistencia sanitaria. La Unión debería facilitar la cooperación estructurada en este ámbito, así como los intercambios de buenas prácticas.

La Comisión, por su parte, abordó el tema colateralmente en su **COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN Aprendizaje de adultos: Nunca es demasiado tarde para aprender**⁹⁴. La evolución de la situación demográfica exigía no sólo que se aumentase la edad media de jubilación, sino también que se adoptasen políticas de «envejecimiento activo» antes y después de la jubilación del trabajo formal. El desafío para los sistemas de aprendizaje de adultos era doble. Para garantizar una vida laboral más larga, era preciso mejorar las cualificaciones y aumentar las posibilidades de aprendizaje permanente de los trabajadores de más edad. Se reconocía ampliamente que, para mantener la empleabilidad de dichos trabajadores, era necesaria una inversión a lo largo de su vida que contase con el apoyo del gobierno y los organismos y sectores profesionales. Debía prestarse especial atención a los que estaban en la mitad de la carrera profesional.

Era preciso, además, ampliar la provisión de aprendizaje a los jubilados (incluido, por ejemplo, el aumento de la participación de los estudiantes mayores en la enseñanza superior), ya que las personas llegaban a la jubilación en mejores condiciones físicas y mentales y la esperanza de vida después de ella estaba creciendo de forma considerable. El aprendizaje debería ser una parte integrante de esta nueva fase de su

⁹⁴ COM (2006) 614 final

vida. En su reciente Comunicación sobre las universidades, la Comisión había invitado a estas a estar más abiertas a ofrecer cursos a estudiantes en las etapas posteriores de su ciclo de la vida. Tales disposiciones serían fundamentales para mantener a los jubilados en contacto con su entorno social. En muchos países, los sistemas educativos no habían comenzado todavía a ocuparse de las nuevas necesidades de este grupo de ciudadanos, que podían contribuir también enormemente al aprendizaje de los demás. Por otra parte, debería considerarse que el número creciente de jubilados en Europa era una posible fuente de profesores y formadores para el aprendizaje de adultos.

Los textos subsiguientes de la Comisión ya no han vuelto a abordar la cuestión de forma monográfica, sino tangencial. Así, puede señalarse la **COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES “Oportunidades, acceso y solidaridad: hacia una nueva visión social para la Europa del siglo XXI”⁹⁵**. En ella, de forma muy concisa, la Comisión apuntaba que se estaba produciendo un cambio radical de políticas y mentalidades: se abandonaba la idea del «puesto de trabajo para toda la vida», que finalizaba con una jubilación anticipada, a cambio del «empleo para toda la vida», basado en estrategias de envejecimiento activo con una formación permanente reforzada y más accesible.

De forma poco más extensa, la **COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN “Mensajes clave del Informe sobre el empleo en Europa de 2007”⁹⁶** constataba una realidad: en relación con el envejecimiento activo, los Estados miembros seguían enfoques distintos. Los sistemas con mayor éxito en su respaldo del envejecimiento activo presentaban las siguientes características: unos niveles elevados de salud en general para las personas de más edad y unas edades de jubilación ordinaria razonablemente altas; unas políticas activas del mercado laboral diseñadas eficientemente y una participación en el aprendizaje permanente; flexibilidad en relación con el horario y la organización del trabajo; y menores presiones financieras a los trabajadores de más edad para que se retiren del mercado de trabajo, tanto en lo referente a incentivos financieros de jubilación como a la presión de costes sobre los empleadores para que primasen la contratación de trabajadores más jóvenes. Algunos grupos de Estados miembros, especialmente los países nórdicos, habían puesto en

⁹⁵ COM (2007) 726 final

⁹⁶ COM (2007) 733 final

práctica un planteamiento más integrado del envejecimiento activo con el que habían tenido más éxito que otros países en la inserción profesional y la conservación del empleo para los trabajadores de más edad. También perjudicaba la sostenibilidad de los sistemas de protección social, añadía la Comisión, al aumentar la probabilidad de que los trabajadores se jubilasen a una edad temprana.

En la **Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Un compromiso renovado a favor de la Europa social: reforzar el método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social”⁹⁷**, se insistió de nuevo en lo en la necesidad de reforzar el MAC con vistas a mejorar la realización de los objetivos comunes fijados y a hacer un mejor uso de los indicadores comúnmente acordados”. En La Comisión hizo especial hincapié de nuevo en asegurar la viabilidad financiera de los regímenes de pensiones especialmente estimulando la prolongación de la vida profesional y el envejecimiento activo, garantizando un equilibrio apropiado y socialmente equitativo entre las cotizaciones y las prestaciones y promoviendo la asequibilidad y la seguridad de los regímenes de capitalización y de los regímenes privados.

A su vez, la **COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES “Propuesta de informe conjunto sobre protección social e inclusión social (2009)”⁹⁸** señaló, casi volviendo sobre lo que se estaba transformando en tópicos⁹⁹, que la tasa de empleo de los trabajadores de edad avanzada había aumentado en la última década, y once países cumplían en aquel momento el objetivo de Lisboa de alcanzar una tasa del 50 % de empleo para este grupo

⁹⁷ COM(2008) 418 final

⁹⁸ SEC(2009) 141

⁹⁹ Cfr. E. TERRADILLOS ORMAETXEA, “La edad de jubilación y las políticas de coordinación económica y de empleo de la UE”, Comunicación al VII Congreso AESSS, 2010: “La conclusión de lo expuesto repite la hipótesis de partida: se invierten los factores y el envejecimiento activo pasa a convertirse en uno de los ejes del mercado de trabajo, de la política de empleo. En concreto, en la Propuesta de la Comisión de informe conjunto sobre protección social e inclusión social 2008 (citada)⁹⁹, las medidas de retraso de jubilación se justifican con argumentos tan peregrinos como que así se reducirá la discriminación de los trabajadores de más edad que son expulsados de la vida laboral (p. 7); o se asegura que existe una innegable relación entre los sistemas de protección social y la productividad. La Comisión manifiesta en su Comunicación que “Los sistemas de protección social son factores productivos que contribuyen enormemente a los éxitos económicos de cada Estado miembro” (p. 4). Es más, se refuerza el motivo anterior sosteniéndose que “las reformas en curso de las pensiones... inciden positivamente en la sostenibilidad de las finanzas públicas y en el comportamiento del mercado laboral”.

de trabajadores en 2010. Habida cuenta del aumento de la esperanza de vida, sería necesario alcanzar tasas de empleo más altas a medio plazo. La duración normal de la vida activa debía prolongarse y los informes mostraba que los Estados miembros estaban comenzando a retrasar la edad de jubilación en los regímenes obligatorios. Las posibilidades de abandono temprano de la vida activa y los incentivos a la jubilación anticipada se estaban suprimiendo. Se trataba de señales claras para que los empresarios y los trabajadores mejorasen sus prácticas de gestión de la edad y pospusiesen la jubilación. La desaceleración económica, eufemismo de la Comisión para la galopante crisis, pondría a prueba la durabilidad de los resultados. Convenía, en definitiva, realizar adicionales para mantener el empleo de los trabajadores de más edad, incluido el recurso pleno a políticas activas del mercado de trabajo.

Poco tiempo después vio la luz la **COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES “Abordar los efectos del envejecimiento de la población de la UE (Informe de 2009 sobre el envejecimiento demográfico)”¹⁰⁰**. En ella se volvía a insistir sobre la necesidad de aumentar las tasas de empleo de los trabajadores de más edad. La reforma de los sistemas de pensión de invalidez y de jubilación anticipada y el aumento de la edad efectiva de jubilación seguían constituyendo una prioridad con objeto de aumentar la oferta de trabajo de las personas de más edad y contribuir a un crecimiento económico sostenible frente a la adversa evolución demográfica. De esta forma se garantizaría que la política de jubilación tuviese debidamente en cuenta los futuros aumentos de la esperanza de vida. Las generaciones nacidas al finalizar la Segunda Guerra Mundial representaban una parte importante de la mano de obra europea. Para animarlas a mantenerse en actividad deberían suprimirse obstáculos al empleo, tales como la edad de jubilación obligatoria, e introducirse mecanismos de jubilación flexible que les permitiesen elegir el momento de su jubilación y obtener derechos de pensión adicionales. Los sistemas de trabajo a tiempo parcial podrían ser una buena solución para permitir a los trabajadores de más edad obtener ingresos suficientes y para aumentar la oferta de trabajo. Además de los incentivos incluidos en los sistemas de pensiones, tributarios y de prestaciones sociales, la estrategia de reforma debería

¹⁰⁰ COM(2009) 180 final

proponerse cambiar la actitud respecto de los trabajadores de más edad, desarrollando sus cualificaciones y sus posibilidades de empleo mediante un aprendizaje permanente eficaz. Se requerirían para ello unas condiciones de trabajo adecuadas, que incluyesen una mayor flexibilidad de los horarios de trabajo y de la organización del trabajo en general, junto con oportunidades de empleo para una mano de obra que envejece. Tales medidas deberían contribuir a aumentar la tasa de empleo y la calidad de vida de las personas de más edad.

De forma nuevamente colateral, la **COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES “Un compromiso compartido en favor del empleo”**¹⁰¹ señaló la necesidad de promover el empleo de los grupos vulnerables y los trabajadores de más edad mediante prestaciones específicas en el trabajo e incentivos a la contratación, y ello también en la economía social, a la vez que se desincentivaban los programas de jubilación anticipada.

6. LA ESTRECHA VIGILANCIA DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento Europeo no podía quedar al margen de esta cuestión. En su **Resolución sobre el programa legislativo y de trabajo de la Comisión para 2005**¹⁰² pidió a la Comisión que trabajase urgentemente con los Estados miembros para aumentar la participación en el mercado de trabajo de las personas de más de 55 años de edad —con medidas de incentivo positivo, aumentando la edad preceptiva de jubilación y/o revisando los acuerdos sobre jubilación anticipada— a fin de salvaguardar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. El Parlamento consideraba que iba en interés de la sociedad aprovechar la experiencia y la contribución de las generaciones de más edad para el bien común general.

Tres documentos del Parlamento Europeo volvieron sobre la cuestión en esta época. El primero de ellos fue la **Resolución del Parlamento Europeo de 26 de mayo de 2005 sobre la Agenda Social para el período 2006-2010**. En ella se afirmaba que la evolución demográfica ejercía presión sobre el mercado laboral y la seguridad social. Se destacaba así mismo la necesidad urgente de medidas positivas que reforzasen la posición de las personas de mayor edad en el mercado laboral así como de respuestas

¹⁰¹ COM (2009) 257 final

¹⁰² P6_TA-PROV (2005) 0053

políticas adecuadas que no sólo invirtiesen esta evolución sino que abriesen nuevas oportunidades para una mayor flexibilidad en la selección de regímenes de pensión y jubilación, e incentivos positivos para elevar el número de años dedicados a la vida laboral.

El segundo documento fue la **Resolución del Parlamento Europeo de 6 de septiembre de 2006 sobre un modelo social europeo para el futuro**. En él se pedía que se celebrase un amplio debate sobre el derecho de todos a recibir pensiones aceptables. El Parlamento reconocía el miedo de que las reformas de los sistemas de pensiones, ya iniciadas en muchos Estados miembros, incrementase el número de personas que ya vivían en la pobreza. Se subrayaba la urgente necesidad de medidas positivas para alentar y posibilitar que los trabajadores de edad permaneciesen o se reintegrasen en el mercado laboral, y proporcionar acceso equitativo y mayor flexibilidad en la elección de los regímenes de pensiones y de jubilación. Pedía el Parlamento, por último, a la Comisión que examinase los esfuerzos nacionales para abordar las repercusiones del cambio demográfico en la sostenibilidad de las pensiones y en la pobreza de los pensionistas y que controlase más eficazmente la aplicación de la normativa vigente en materia de no discriminación por motivos de edad.

El último texto de este año al respecto fue la **Resolución del Parlamento Europeo sobre las aportaciones al Consejo Europeo de primavera de 2006 en relación con la Estrategia de Lisboa**¹⁰³. En ella se afirmaba que la sociedad europea debía aprovechar la oportunidad de utilizar la experiencia y los conocimientos de una generación de «ciudadanos mayores». Se pedía a la Comisión y a los Estados miembros que desarrollasen amplias «estrategias de envejecimiento activo», incluyendo medidas para facilitar su integración como incentivos para una transición más gradual del trabajo a la jubilación. Y solicitaba, finalmente, de la Comisión que difundiese las mejores prácticas de los Estados miembros en lo concerniente a prepararse para la jubilación e introducirse en nuevos ámbitos de actividades libremente escogidos.

El Parlamento, a su vez, volvió sobre el tema, desde una nueva perspectiva. En la **Resolución del Parlamento Europeo de 30 de noviembre de 2006 sobre la situación de las personas con discapacidad en la Unión Europea ampliada: el Plan de Acción Europeo 2006-2007**, se pedía que se llevase a cabo un esfuerzo

¹⁰³ P6_TA(2006)0092

suplementario con respecto a las personas mayores con discapacidad, con miras a facilitar su inserción o reinserción en el mercado laboral y evitar en la medida de lo posible el fenómeno de la jubilación anticipada de las personas pertenecientes a este colectivo. El Parlamento señalaba que, como consecuencia del cambio demográfico, aumentaba de forma significativa el número de personas mayores con discapacidades. Consideraba además que las personas con discapacidad requerían, precisamente al envejecer, un apoyo global y una rehabilitación social reforzada. Se instaba, pues, a la Comisión a que estudiase las medidas que emprendían los Estados miembros para garantizar, en este contexto, los cuidados que respondiesen a esas necesidades. Recomendaba, por último, que se presentasen los resultados de este estudio de forma comparativa con relación a las mejores prácticas¹⁰⁴.

Posteriormente, la **Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de noviembre de 2008, sobre el futuro de los sistemas de seguridad social y de pensiones: financiación y tendencia a la individualización**, subrayó la necesidad de hacer posible la jubilación flexible sobre una base voluntaria, el cambio de la organización de las prácticas laborales y la utilización inteligente de las nuevas tecnologías. El Parlamento destacaba en esta Resolución la necesidad de debatir a escala nacional la cuestión de la prolongación de la edad legal de jubilación y estimaba necesario que, al margen de las disparidades entre los Estados miembros en lo que se refería a la edad legal de jubilación, se alentase a los trabajadores a seguir en su empleo, sobre una base voluntaria y mientras las circunstancias lo permitiesen, hasta alcanzar dicha edad e incluso más allá de la misma.

De un modo proactivo, el Parlamento instaba a los Estados miembros a que creasen incentivos económicos y sociales que alentasen a los trabajadores a mantenerse activos en el mercado laboral, sobre una base voluntaria, después de la edad legal de jubilación. Así mismo, les proponía que emprendiesen una política activa de mejora de las condiciones de seguridad laboral, con el fin de reducir los riesgos inherentes a determinadas profesiones y evitar la jubilación anticipada de una parte considerable de

¹⁰⁴ Un estudio teórico sobre esta cuestión de gran interés, M. DOGAN y D. PELASSY, *How to Compare Nations: Strategies in Comparative Politics*, Chatham House Publishers, Chatham, 1990.

los trabajadores especializados.

Cronológicamente, el último texto hecho público por el Parlamento Europeo en este campo ha sido su **Resolución, de 6 de mayo de 2009, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral**. En ella puede leerse que el Parlamento cree firmemente que mantener una edad de jubilación obligatoria obstaculiza la inclusión activa y fuerza a abandonar el mercado laboral, de forma innecesaria, a muchas personas que quizá prefieran seguir trabajando.

7. EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y EL COMITÉ DE LAS REGIONES COMO FOROS DE REFLEXIÓN Y PROPUESTA

Desde los inicios de la Estrategia de Lisboa, el Comité Económico y Social Europeo ha desempeñado un papel muy activo en la toma en consideración de la edad avanzada y su relación con el empleo. Ya en 2000, en su **Dictamen de 19 de octubre sobre el tema "Trabajadores de edad avanzada"** señalaba que el tramo de edad entre los 50 y los 64 años revestía una importancia particular para la política de empleo. Según las previsiones de aquel momento de Eurostat, en la Unión Europea su porcentaje iba a pasar de un 25 % de la población (1995) a un 34,4 % (2025)¹⁰⁵. Este aumento sería considerablemente más rápido en los países escandinavos en el primer decenio del siglo XXI¹⁰⁶. El Dictamen no dejaba de señalar que esta media podría ocultar situaciones más extremas en determinadas regiones o en algunas cuencas de empleo. En cualquier caso,

¹⁰⁵ Cfr. el acercamiento crítico a afirmaciones demográficas como ésta recogido por M. ETXEZARRETA en el *Euromemorandum 2002* de la conferencia celebrada por la red "European Economists for an Alternative Economic Policy in Europe" y la red "Improvement of Economic Policy Coordination for Full Employment and Social Cohesion in Europe". En este texto se señala que, en cuanto al argumento demográfico, algunos de los participantes en tal evento consideraban que si bien los factores demográficos podían ser relevantes, los porcentajes de población madura en los distintos Estados miembros ofrecían resultados muy diversos. De ahí que, incluso aceptando que el fenómeno del envejecimiento era cierto, su intensidad fuera difícil de predecir, puesto que existía una variedad de instrumentos condicionados por las dudas sobre la esperanza de vida, ya que no había la certeza de que fuera a seguir creciendo a un ritmo comparable al de los últimos años. Es más, el texto apuntaba que los cambios en la política migratoria, aumentando la población activa, podían alterar sustancialmente las predicciones sobre las *ratios* de dependencia. Por otra parte, comparando las predicciones sobre el aumento de la dependencia entre 1995 y 2020, se observa que el crecimiento no era superior al de los últimos 30 años

¹⁰⁶ Sin embargo, M. VIDLUND, *Old-age pension reforms in the EU-15 countries at a time of retrenchment*, Finnish Centre for Pensions Working Papers, 2006, 1, p.6, afirmaba que era interesante señalar que Suecia, que había llevado a cabo la reforma más radical del sistema de pensiones en la UE15 tenía las tendencias demográficas más favorables en comparación con el resto de la Unión. Su aumento en la relación de dependencia pasaría del 26'4% en 2005 al 41% en 2050".

esta evolución era considerada muy preocupante teniendo en cuenta la perspectiva del acentuado envejecimiento de la población que iban a experimentar los Estados miembros desde el comienzo del tercer milenio.

Más allá del equilibrio financiero impuesto a los sistemas de jubilación, esta evolución planteaba la cuestión de los efectivos laborales de los que dependería en el futuro el esfuerzo productivo de los países. El envejecimiento de la población supondría inevitablemente un envejecimiento, y al mismo tiempo una escasez de la mano de obra, dejando de lado una eventual migración – otra de las preocupaciones centrales de la Estrategia de Lisboa. Desde un punto de vista macroeconómico, esta situación produciría además una presión sobre los salarios, un factor de inflación. En aquel momento, señalaba el Dictamen, en muchos Estados miembros la media de edad de la población activa era de 40 años, a veces, ligeramente superior debido a la reducción del número de jóvenes que se incorporaban al mercado de trabajo.

El Comité auguraba, en este escenario, que en el futuro se plantearía la cuestión de si la Unión Europea, los Estados miembros y los interlocutores sociales podrían contentarse con unos efectivos laborales tan reducidos, o si las empresas deberían adaptar la organización de la producción de bienes y servicios a una mano de obra de edad más avanzada que hubiera recibido una formación permanente y a la que sería conveniente motivar, o bien recurrir a la mano de obra inmigrante o deslocalizar algunas actividades a terceros países. De cualquier forma, la emigración y las deslocalizaciones sólo resolverían parcialmente el problema planteado por la falta de mano de obra altamente cualificada, sin abordar sus causas.

En opinión del Comité, la jubilación anticipada de los trabajadores de edad avanzada que cesan su actividad era sobre todo el resultado de la acción combinada de tres factores esenciales: las empresas, los trabajadores y las disposiciones jurídicas o negociadas en los convenios colectivos.

En primer lugar, señalaba el Dictamen, las empresas deberían adaptarse, evolucionar y reestructurarse para progresar en un entorno globalizado a la vez que buscaban un equilibrio entre lo social y lo económico, único que puede garantizar su dinamismo y crecimiento, en el marco de una evolución constante y exponencial del

aparato de producción y de los procesos de fabricación. Por lo tanto, precisarían de márgenes de maniobra y la posibilidad de respirar. Los márgenes de maniobra los encontraban, en ese momento, en términos de cantidad y calidad de empleos, sobre todo entre los trabajadores de edad avanzada. Esto ocurría sobre todo con los "planes sociales" que siguen a las reestructuraciones. Además de este instrumento, la introducción de las jubilaciones permitía a las empresas sustituir a los trabajadores de edad avanzada que juzgaban poco productivos y cuyas competencias habían quedado obsoletas por trabajadores más jóvenes, pero en número más reducido. Consideraban que de este modo podían mejorar su competitividad, al mismo tiempo que reducían su masa salarial y equilibraban la pirámide de edades. Aunque resultase difícil, esta situación derivaba de una gestión insuficiente de los recursos humanos y, sobre todo, de no recurrir en grado suficiente a una gestión basada en previsiones de empleos y de cualificaciones. De este modo, las empresas se privaban a veces de los conocimientos adquiridos, lo que dificultaba la acogida de los jóvenes ya que se reducía la capacidad de enseñar y de ejercer tutela por parte de las empresas.

Señalaba el Comité que en las empresas existía una gran cantidad de empleados "medio viejos" a los que se consideraba sin futuro y los empresarios vacilaban a la hora de ascenderlos o formarlos. Todo ello daba lugar a la paradoja de que el grupo de edades comprendidas entre los 40 y los 60 años en aquel momento, los niños del "baby-boom", constituirían a partir de 2001 el elemento principal de la población activa. Al mismo tiempo, la multiplicación de los retiros anticipados habría acentuado la depreciación de los trabajadores de edad avanzada en el mercado de trabajo. La reducción del umbral de edad, para facilitar las jubilaciones anticipadas, habría tenido consecuencias importantes para estos trabajadores ya que habría modificado a ojos de los empresarios, la edad a la que los trabajadores podrían considerarse "demasiado viejos". Las pruebas de ello abundaban en todos los países europeos y daban testimonio de la discriminación que padecían los trabajadores de edad avanzada a la hora de la contratación. Los estudios del Eurobarómetro llevados a cabo con ocasión del Año europeo de las personas de edad avanzada y de la solidaridad entre las generaciones, aportarían los datos más generales sobre la Unión Europea: en una encuesta pública en la que se preguntaba si "los trabajadores de edad avanzada sufrían o no discriminación

en la contratación", cuatro de cada cinco personas declararon que esta discriminación era cierta.

El segundo núcleo de atención del Dictamen eran los propios trabajadores, y se señalaba que sólo cuatro de cada diez hubieran deseado continuar su actividad profesional. No había que ignorar el deseo, apuntaba el Comité, muchas veces presente, de participar por este procedimiento en una nueva forma atractiva de distribución de los frutos del crecimiento; ni tampoco el hastío que provocaba el ejercer un trabajo con frecuencia poco valorado, muchas veces repetitivo y que resulta penoso después de a veces más de cuarenta años, lo que llevaría a aspirar a otro modo de vida. En este orden de cosas, consideraba el Comité que sería útil saber cuáles son las nuevas condiciones que contribuirían a invertir esta actitud e invitaba a la Comisión a realizar un estudio en tal sentido. En las condiciones del momento sostenía el Dictamen que en muchas ocasiones concordaban los intereses del trabajador y de su empresa, existiendo una alianza objetiva que se traducía por lo general en acuerdos colectivos concluidos por los interlocutores sociales en los diferentes niveles de negociación, incluido el de la empresa y las instituciones públicas.

Por lo demás, continuaba el Comité, desde el punto de vista psicológico, el trabajador de edad avanzada o mayor, influido por el comportamiento de las empresas, tendía a percibir implícitamente que ya no era el tipo de trabajador que se describe prioritariamente como cercano a la edad en la que se adquiere el derecho a la jubilación o al retiro. Había pasado a ser el trabajador definido como "incapaz" de trabajar o "inempleable". Mientras que aproximadamente la mitad de los trabajadores que cobran su pensión de jubilación abandonaron su actividad anticipadamente por la vía de la "invalidez", como ocurrió en algunos países de la Unión Europea, el tiempo de la inactividad tiende a concebirse ya no como el período del derecho al reposo, sino como el de la incapacidad de trabajar. Esta percepción de la edad, debido a sus efectos de encasillamiento, no puede por menos que inducir cambios en el comportamiento ya que contribuye a desarrollar, en el espíritu del trabajador y en los hechos, un sentimiento de marginación tanto en la empresa como en el mercado de trabajo o en la propia sociedad.

En el otro extremo, cuatro de cada diez trabajadores habrían deseado continuar su actividad profesional. De forma general y no exhaustiva, su perfil se correspondía,

según las conclusiones del Comité con uno o varios de los rasgos siguientes: una cualificación profesional alta que hacía que su trabajo resultase interesante, incluso apasionante y prestigioso, y que muchas veces se transformaba en una verdadera afición, siendo el empleo al mismo tiempo su distracción y su razón de ser (investigadores, ingenieros, técnicos superiores), lo que provocaba la concepción del fin de su actividad profesional como una ruptura inmanejable; una posición jerárquica de alto nivel en la empresa de la que dependía su posición social, que deseaban obviamente conservar; una falta de preparación para la "inactividad", suscitando en ellos la ruptura con la vida profesional un sentimiento de haber llegado al final de la existencia y de encontrarse frente a un vacío ocupacional imposible de llenar; cargas familiares importantes (hijos o ascendientes a su cargo, préstamos no reembolsados, cargas ligadas a un divorcio) ni pudiendo permitirse una reducción, ni tan siquiera mínima, de sus ingresos; y no haber adquirido aún la totalidad de sus derechos económicos de pensión.

El tercer elemento en el análisis del Comité Económico y Social lo constituían las disposiciones jurídicas o negociadas en los convenios colectivos. Por lo general, señalaba el Dictamen, la mayor parte de los trabajos realizados sobre la reducción de la vida activa se habían centrado prioritariamente en dos niveles de análisis. Algunos habían insistido en el papel de la protección social y, sobre todo, de los sistemas de pensiones públicos y privados, así como de los mecanismos que garantizan una renta sustitutoria en caso de desempleo o de cese anticipado de la actividad profesional. Habrían demostrado así que estos sistemas implican factores de incentivación o desincentivación al trabajo a partir de una determinada edad y que los comportamientos individuales de jubilación anticipada pueden interpretarse desde esta perspectiva. Otros estudios, en cambio, se habían centrado en el papel determinante del mercado de trabajo y del comportamiento de las empresas para explicar el movimiento de jubilación anticipada. A ojos del Comité, ambos enfoques debían ser tenidos en cuenta. La protección social o sus sustitutos, ya sean de naturaleza pública o negociados en convenios colectivos, suponían únicamente los medios de que disponía el mercado de trabajo para mitigar los costes sociales en términos de desempleo de larga duración y de exclusión. En otras palabras, las jubilaciones anticipadas se habrían utilizado como instrumentos de la "política de empleo", o más exactamente, como instrumento de una política de lucha contra el desempleo. Puede observarse que, con frecuencia, en muchos

Estados miembros estos instrumentos se habían convertido, y como tal son considerados por las empresas, en una herramienta de gestión de personal y, por los asalariados, como una ventaja social y un derecho adquirido.

Para lograr reequilibrar la relación entre población activa e inactiva y mantener un volumen de mano de obra óptimo con respecto a las previsiones demográficas de la Unión Europea se consideraba necesario, entre otros objetivos, que aumentase la tasa de actividad de los asalariados de más de 55 años. Obviamente, este objetivo no debería poner en peligro el equilibrio recomendable entre trabajo y jubilación, y entre el ocio y el trabajo, que constituyen valores de modelo social europeo. Un cambio de tales características debería programarse a medio plazo mediante la aplicación de una política de mantenimiento de la empleabilidad a lo largo de toda la vida laboral y de reciclaje de los trabajadores de más de 40 años, tanto mujeres como hombres. De hecho, es difícil de creer en un escenario de armonía espontánea en el que la inversión de las tendencias del mercado de trabajo bastaría para que las empresas conservaran a sus trabajadores de edad avanzada y se decidieran a hacer "de lo viejo, nuevo".

Aparte de las medidas concretas que debieran adoptarse en cada Estado, el Comité consideraba fundamental que los esfuerzos se centrasen en el ámbito de la percepción, a fin de inducir un cambio de mentalidad y una toma de conciencia en las empresas y los trabajadores. Parecía necesario que los trabajadores considerasen valioso trabajar después de los 55 años y que las empresas o los servicios públicos fuesen conscientes de las ventajas que podrían reportar los trabajadores de más edad (experiencia adquirida, conocimientos técnicos, capacidad de enseñar, etc.). En esta línea, el Comité sugería a la Comisión que emprendiese, en colaboración con los Estados miembros, una amplia campaña de información y de divulgación que contribuyese a mejorar la percepción del papel que podrían desempeñar los trabajadores de más edad en las empresas y los servicios públicos.

Casi adelantando el *benchmarking* y la comparación de buenas prácticas, el Comité señalaba lo instructivo y útil de extraer enseñanzas de las prácticas y experiencias realizadas en los Estados miembros. Los gobiernos e interlocutores sociales de Austria, Bélgica, Finlandia, Países Bajos, Suecia e Irlanda habían puesto ya en marcha iniciativas para aumentar la tasa de empleo de los trabajadores de edad

avanzada. Un estudio de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo había permitido además elaborar un repertorio con toda una serie de ejemplos interesantes de las empresas alemanas, belgas, británicas, francesas, griegas, italianas, y holandesas.

Por otra parte, el Dictamen apuntaba que en la mayor parte de los países, el problema del futuro de los sistemas de jubilación anticipada era un asunto particularmente complejo. No obstante, numerosos estudios ponían de manifiesto la necesidad de aumentar la edad de jubilación anticipada. Está claro que este debate es inevitable. Dado que no es posible escamotearlo, el Comité considera que debe situarse en un contexto más amplio. Tal como el Comité señalaba en su Dictamen sobre una estrategia concertada para modernizar la protección social, ya fuera por motivos sociales o económicos, sería conveniente sustituir las jubilaciones anticipadas por políticas de jubilación flexibles, así como fomentar en el momento adecuado, mediante la formación continua a lo largo de toda la vida, el reciclaje y la determinación de nuevas formas de actividad.

A juicio del Comité, dos casos de jubilación anticipada deben ser objeto de reflexión, atención y prudencia: as jubilaciones anticipadas en caso de reestructuraciones profundas, ya que es cierto que es preferible un jubilado "joven" que un desempleado de larga duración sin perspectivas de encontrar trabajo; y las jubilaciones anticipadas, totales o parciales, a cambio de contrataciones equivalentes de solicitantes de empleo, ya que también en este caso es cierto que es preferible un jubilado que un parado al que no se ofrecen perspectivas de incorporación a la vida laboral. Si la evolución demográfica y la disminución del volumen de mano de obra disponible anunciadas condujeran a adoptar este tipo de medidas, éstas no debería ser un remedio peor que el mal que lleven a aumentar la exclusión, deteriorando así la cohesión social.

El Comité consideraba necesario para obtener resultados a medio plazo determinar qué instrumento contribuiría a aplicar una política eficaz en este ámbito. Considerando que la situación tanto de las empresas como de cada uno de los Estados miembros es muy diferente, se imponía como obvio disponer de un conocimiento detallado de las realidades y una realización lo más cercana posible al terreno. Desde

esta perspectiva, e independientemente de cuál fuera la medida o el instrumento por los que se optase en la UE, el Dictamen entendía fundamental consultar a los interlocutores sociales y tener en cuenta sus opiniones. Sólo así podría garantizarse que las medidas elegidas se aplicasen con eficacia. El Comité consideraba que existían cuatro instrumentos de distinto alcance que podrían contribuir a instaurar, con un grado de eficacia variable, una dinámica en la Unión Europea: el diálogo entre los interlocutores sociales europeos, una "directriz para el empleo" específica para este problema, precisa y atractiva, un "código voluntario de conducta", o una directiva.

Los interlocutores sociales europeos podrían, por su cuenta o a instancias de la Comisión, iniciar un diálogo social a este respecto, que diese lugar a un intercambio, a un dictamen, a recomendaciones o a cualquier otra forma de conclusión que les pareciese útil. Este diálogo social, profundizado en su caso, podría conducir por ejemplo a la elaboración de "un código voluntario de buena conducta", pero sobre todo contribuir a dotar de contenido a unas directrices para el empleo precisas y atractivas, instrumento que el Comité consideraba más adecuado. Este procedimiento tendría la ventaja de conducir a orientaciones y acciones que constituirían una síntesis y un punto de equilibrio entre las posiciones de los principales actores encargados de su aplicación en el nivel de la empresa.

Una "directriz para el empleo" precisa y atractiva podría tener la ventaja de una aplicación diversificada, que dejase las competencias operativas en manos de los Estados miembros a través de un marco común definido. Sin embargo, para ser eficaz, este procedimiento debería dejar a los interlocutores sociales gran parte de la iniciativa. De cualquier forma y en general, éstos deberían participar en la definición y aplicación de los planes de acción nacionales relativos al empleo y a los trabajadores de más edad.

Un "código voluntario de conducta" basado en las buenas prácticas y adoptado en toda la Unión permitiría a las empresas avanzar con flexibilidad y de forma ajustada a su realidad.

El Comité no consideraba que la adopción de una directiva por iniciativa de la Comisión, y bajo su única responsabilidad, fuese el instrumento al que deba darse prioridad. Aunque su objetivo fuera únicamente determinar un marco, podría

interpretarse como una respuesta "todoterreno" a una situación con muchas variantes y, sobre todo, demasiado ajena a los operadores encargados de su aplicación.

En cualquier caso, el Comité manifiestaba su deseo de que la Comisión examinase en qué medida el Fondo Social Europeo podría contribuir a financiar las acciones que fuesen a emprenderse.

Poco tiempo después, el Comité aprobó un nuevo **Dictamen de 12 de septiembre de 2001 sobre el tema "Mejora cualitativa de la política social y de empleo"**. En él se recordaba que el Consejo de Lisboa había fijado el objetivo de alcanzar un nivel de empleo "tan cerca como sea posible del 70 % a más tardar en 2010". Alcanzar un objetivo semejante implicaba, entre otras cosas, aumentar la tasa de empleo de los "trabajadores de edad avanzada", es decir, aquellos cuya edad oscila entre los 50 y 64 años. Sin embargo, el Dictamen señalaba que la tasa de empleo de este grupo declinaba a distintos ritmos -pero sin excepción ni ruptura de tendencia desde los años setenta- en todos los Estados miembros de la Unión. Las directrices para el empleo en 2000 se propusieron corregir esta tendencia, pero sobre este tema faltaban los imprescindibles datos fiables, en particular, en cuanto a la edad efectiva de partida.

Indagando en los motivos, opinaba el Comité que, como regla general, el "abandono precoz" solía ser algo más impuesto que elegido. Esta forma de flexibilidad era, pues, un resultado de la situación del mercado laboral, de las estrategias de reestructuración de las empresas y de las políticas públicas correspondientes. Emplear a trabajadores de edad avanzada se habría convertido, conforme a la opinión expresada en el Dictamen, en uno de los "márgenes de ajuste" de la gestión del personal de las empresas y servicios públicos (de los llamados "recursos humanos") y de los espacios de acción de los Gobiernos en materia de protección social. De ello resultaría, en relación con la calidad del empleo, la existencia en las empresas y los servicios públicos y de una multitud "de semi-viejos" a los que se consideraba sin futuro, sin utilidad y a los que se dudaba en promover y formar. Más allá de toda consideración humanista, el Comité señalaba una paradoja: a partir de 2001 el grupo de edad comprendido entre los 40-60 años, los hijos del *baby boom*, constituiría el componente principal de la población activa de la Unión.

El Dictamen no podía dejar de constatar lo que todos los estudios señalaba: la multiplicación de jubilaciones anticipadas acentuaba la depreciación de los trabajadores de cierta edad en el mercado laboral. En términos de contratación, existía una discriminación contra los trabajadores de edad avanzada. El empleado de edad más o menos avanzada se solía ver a sí mismo como incapaz de ejercer un trabajo o de encontrarlo. En este contexto, se preguntaba el Comité, ¿qué sentido tenía la "calidad del trabajo" aplicada al mayor número de trabajadores de edad avanzada?

Parecía preciso, por lo tanto, invertir esa "fuerte tendencia" y el Comité consideraba imposible lograr tal resultado con una armonía espontánea. No se trataba, en su opinión, de pedir vulgarmente a las empresas "que hiciesen algo nuevo con lo viejo". Se trataba sencillamente de promover un cambio de cultura y una toma de conciencia; procurar que los asalariados valorasen trabajar después de los 55 años y que las empresas y los servicios públicos sopesasen mejor las contribuciones que pudiesen proporcionarles los trabajadores "próximos a la vejez". Esta ambición exigía reflexionar sobre una mejor gestión de las previsiones de empleo a largo plazo: contrataciones y salidas, formación continua, movilidad en la empresa, organización flexible del trabajo, ergonomía y definición de las tareas, cambio de comportamiento en las empresas y servicios públicos.

El Dictamen incluía además una agenda sobre posibles y necesarios temas de reflexión, como por ejemplo la inflexión de los sistemas de remuneración; la sustitución de los dispositivos de jubilación anticipada por dispositivos de jubilación más flexibles. Por añadidura, el Comité apuntaba una serie de medidas que podrían tomarse a corto plazo: una incitación más viva al diálogo de los interlocutores sociales europeos; el fomento del intercambio de buenas prácticas; o la elaboración concertada de un "código de buena conducta".

El peso principal de la acción y de la reflexión han correspondido, no obstante los esfuerzos del Comité Económico y Social Europeo, a la Comisión Europea. Por propia iniciativa, dentro de procedimientos marcados o por invitación del Consejo Europeo, de forma directa o indirecta, el ejecutivo comunitario ha sido el principal actor

en este proceso¹⁰⁷.

No tardó en aparecer el **Dictamen del Comité de las Regiones de 29 de septiembre de 2004 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo»**. El Comité no se mostró complaciente con lo expuesto por la Comisión, considerando, sin embargo, que las medidas expuestas eran insuficientes para aprovechar el potencial de la población de más edad, y que también era necesario reconocer la significativa contribución de las personas de más edad en actividades de carácter voluntario e informal, socialmente útiles. Convenía, por lo tanto, reconocer la importancia de todas las actividades laborales, ya fueran de carácter económico o social, tanto para la economía como para el bienestar individual y la cohesión social a nivel local.

El Comité señalaba además que el objetivo consistente en aumentar la tasa de empleo de las mujeres de edades comprendidas entre 55 y 64 años debería necesariamente asignar un papel central a las autoridades locales y regionales en la previsión de servicios de cuidado y atención a los familiares dependientes (menores o adultos dependientes), teniendo en cuenta que la franja de edad considerada, según las tendencias demográficas del momento, tenía que asumir grandes responsabilidades de atención familiar. Por otra parte, así como la Comisión expresaba el deseo en el documento de que se considerasen acciones de formación permanente y de trabajo flexible a lo largo de toda la vida activa de los trabajadores, debería prestarse la misma atención a las estrategias de formación y organización y a los servicios educativos,

¹⁰⁷ Sobre la influencia de la Unión Monetaria en los sistemas de pensiones, cfr. las conclusiones de M. HERING, "The Politics of Structural Pension Reform in Western Europe: Does the EU Matter?", Intervención en la 15th International Conference of the Council for European Studies, Chicago, 2006. En su trabajo, pretendió demostrar que había existido una convergencia parcial de los sistemas de pensiones en Europa Occidental entre 1995 y 2004. Cuatro grandes Estados de la Unión (Suecia, Italia, Alemania y Austria) habían aprobado reformas estructurales que habían provocado una transformación gradual de sus sistemas. Si llegaran a completar estas transformaciones, lo que llevaría aproximadamente unos 50 años, los sistemas de pilares múltiples se convertirían en el modelo más común de diseño de la jubilación en Europa Occidental. El texto consideraba que estos cambios venían provocados por la unión monetaria, aunque la competencia en esta materia siguiera atribuida a los Estados. Los requisitos fiscales de esta unión, en especial la sostenibilidad de las finanzas públicas, restringían la posibilidad de refinanciar los sistemas vigentes aumentando los ingresos derivados de contribuciones generales o impuestos. De esta manera, la unión monetaria interfería colocaba importantes restricciones en las agendas nacionales".

sociales y asistenciales que permitiesen a las mujeres conciliar vida profesional y familiar durante toda su vida.

No podía faltar a la cita con esta Comunicación el Comité Económico y Social Europeo, que preparó a su vez un **Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 15 de diciembre de 2004 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Aumentar el empleo de los trabajadores de edad avanzada»**. El CESE, proclamaba el documento, podía considerar favorablemente esta orientación general siempre que condujese a los trabajadores de más edad exclusivamente a la conservación de su empleo y no al desempleo, dado que el objetivo consistía en aumentar la tasa de empleo. En efecto, había que subrayar, al igual que la Comisión, que evidentemente, los incentivos para que los trabajadores de más edad permaneciesen en activo deberían reflejarse en perspectivas reales de empleo porque hasta el momento, esencialmente, las jubilaciones anticipadas no habían sido más que un medio puesto a disposición del mercado de trabajo para nivelar los costes sociales en términos de desempleo de larga duración y de exclusión. En otros términos, el Comité afirmaba sin tapujos que se habían utilizado las jubilaciones anticipadas como instrumento de una «política de empleo» o más exactamente como instrumento de una política antidesempleo. Se podía observar fácilmente que en muchos Estados miembros a menudo se habían convertido y habían sido consideradas por las empresas como una herramienta de gestión del personal y por los trabajadores como una ventaja social y un derecho adquirido.

El Dictamen presentaba interesantes matices. Señalaba que había dos casos de jubilación anticipada que merecían ser objeto de reflexión, de atención y sobre todo de prudencia. En primer lugar, mencionaba la jubilación anticipada a raíz de grandes reestructuraciones, al considerar que –desde el punto de vista de la cohesión social– vale más un «joven» jubilado que un «viejo» parado de larga duración sin perspectiva de reempleo. Era necesario tener presente, a juicio del Comité, que no todos los cambios industriales formaban ya parte del pasado, en particular si se pensaba en la ampliación. En segundo lugar, apuntaba la jubilación anticipada, total o parcial, a cambio de contrataciones equivalentes de solicitantes de empleo, al considerar aquí también que valía más un jubilado pensionista que un parado sin perspectivas de inserción en la vida activa.

Por otra parte, continuaba el Comité, las jubilaciones anticipadas podían ser un elemento de respuesta para los trabajadores de más edad que hubiesen tenido condiciones de trabajo especialmente difíciles. En efecto, aunque en general se vive cada vez más tiempo, esta evolución no afectaba por igual a todas las personas. Se observaban fuertes disparidades según los grupos sociales, en particular entre el grupo de «cuadros» y el grupo de «obreros». Así, en 1999, la esperanza de vida a los 35 años de edad era de 44,5 años para un ejecutivo y de 38 años para un obrero. Todo ejercicio de reflexión sobre la duración de la vida en el trabajo y fuera del trabajo debería tener en cuenta estos datos. La reducción de estas desigualdades constituía todo un desafío.

Un posterior **Dictamen de 10 de febrero de 2005 del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Política de empleo: papel del CESE tras la ampliación y en la perspectiva del proceso de Lisboa»** señalaba que con porcentajes de más de un 8 % (UE-15) y casi un 10 % (UE-25), la diferencia con el objetivo para los trabajadores de más edad era más amplia y ofrecía menos posibilidades de recuperar el retraso. Sin embargo, el repunte en las tasas de aumento, pese a la desaceleración económica, parecía indicar que las medidas adoptadas para evitar la jubilación anticipada y fomentar el envejecimiento activo de conformidad con la Estrategia de Lisboa habían tenido algún efecto. Así, por ejemplo, la edad media de salida del mercado de trabajo había pasado de los 60,4 años en 2001 a los 60,8 en 2002. No obstante, por lo que respectaba a los otros dos principales indicadores del empleo, se daba una curiosa ironía: el aumento del empleo estaba cerca del objetivo antes del anuncio de la Estrategia de Lisboa, pero no lo estaba desde entonces. Este dato era interpretado por el Comité como un signo de la importancia de los factores cíclicos y macroeconómicos, que habían sido descuidados en beneficio de la atención que se prestada a las denominadas medidas «estructurales». Sin embargo, ambos factores y medidas revestían una gran importancia.

Uno de los objetivos de Lisboa se refería también al aumento de la tasa de empleo de las trabajadoras y los trabajadores de más edad. La Comisión consideraba que deberían crearse siete millones de empleos para alcanzar el objetivo del 50 %. El CESE había señalado, no obstante, que consideraba que aumentar la edad de referencia real para la salida del mundo laboral era un objetivo completamente razonable, siempre y cuando ello se hiciera en las condiciones económicas y políticas adecuadas previstas en el marco de una estrategia de envejecimiento activo. No obstante, numerosos Estados

miembros, en sus reformas del sistema de pensiones, habían previsto hacer hincapié principalmente en un aumento puro y simple de la edad legal de jubilación, limitando cada vez más la posibilidad de acceder a una jubilación anticipada en general o suprimiéndola completamente. Este planteamiento se fundamentaba, en opinión del Dictamen, en la suposición no contrastada de que era principalmente la voluntad individual de las personas afectadas y la falta de incentivos en la legislación sobre los seguros de pensiones lo que explicaba que las trabajadoras y los trabajadores de más edad no permaneciesen activos durante más tiempo. Se ignoraban por completo, a juicio del Comité, otros aspectos importantes. Por ello, los Estados miembros deberían ofrecer incentivos que, por una parte, permitiesen a los trabajadores diferir, de forma voluntaria, su salida del mundo laboral con posterioridad a la edad legal de jubilación, instando, además, a las empresas a que habilitasen los puestos y las condiciones de trabajo que correspondiesen a dichos trabajadores.

Poco tiempo después, se aprobó el **Dictamen de 14 de marzo de 2007 del Comité Económico y Social Europeo sobre «El impacto económico y presupuestario del envejecimiento de la población»**. En él se afirmaba que no sólo era necesario desalentar la exclusión de los trabajadores de mayor edad del mercado laboral, sino que, por el contrario, se debería dedicar mayor atención a su incorporación en el ciclo productivo. Por todo ello, el problema de la sostenibilidad de los regímenes de pensiones no podía analizarse ni resolverse como un fenómeno aislado: en su lugar, era necesario tener una idea clara de las causas, que no se limitaban a un fenómeno endógeno de la sociedad europea como es el envejecimiento generalizado de la población, sino que debían relacionarse con las diversas realidades del mercado de trabajo, el crecimiento económico y los sistemas de protección social de los distintos países de la UE.

El Comité proponía el establecimiento de objetivos para afrontar la cuestión de la sostenibilidad de los regímenes de pensiones que iban más allá del simple aumento de la edad de jubilación, medida esta que, en caso de utilizarse sin criterios específicos, podría revelarse completamente inútil e incluso perjudicial para la calidad de vida de los ciudadanos europeos. Teniendo presentes las diferencias que existen entre los distintos tipos de trabajo y, en particular, la existencia de trabajos de mayor desgaste, repetitivos y fatigosos, la solución al envejecimiento de la población no podría ser, sin más, un aumento de la edad de jubilación: la importancia de trabajar más años no es la misma en

todas las profesiones y se debería tener en cuenta la diferencia existente entre la edad legal de jubilación y la edad real de salida del mundo laboral. La lucha contra la precariedad y el trabajo en negro, el apoyo a las políticas salariales, una distribución más equitativa de la riqueza y una mayor cohesión social deberían acompañar, en opinión del Comité, a una subida inevitable, gradual y voluntaria de la edad de jubilación que se debería consensuar y apoyar mediante el dialogo continuo con los interlocutores sociales y con la sociedad civil.

Un nuevo texto inmediatamente posterior, el **Dictamen de 12 de julio de 2007 del Comité Económico y Social Europeo sobre «Empleo para las categorías prioritarias (Estrategia de Lisboa)»** insistió en la creación de incentivos socialmente aceptables para aplazar la jubilación y — allí donde fuera posible o deseable — el desarrollo de modelos más atractivos para acompañar la transición de la vida laboral a la jubilación dentro de los sistemas públicos de pensiones (entre otros, desarrollo de modelos de tiempo parcial en función de la edad).

Por su propia iniciativa, el Comité Económico y Social Europeo aprobó el **Dictamen de 25 de marzo de 2009 sobre el tema «La situación de los trabajadores de más edad ante el cambio industrial: cómo apoyar y gestionar la diversidad de edades en los sectores y las empresas»**. En él se pedía directa y expeditivamente a la Comisión que se ocupase específicamente de la cuestión de las personas mayores en el mercado de trabajo, y le recordaba que convendría mejorar y reforzar la aplicación de la reglamentación sobre la edad recogida en la Directiva 2000/78/CE, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación creando un programa europeo de apoyo a la política de empleo de las personas mayores. Proponiendo medidas claras, el Comité consideraba que debería recogerse una recopilación de buenas prácticas cuya aplicación contribuyese a mantener en el mercado de trabajo a los trabajadores mayores de 50 años, y, en particular, los que se aproximasen a la edad de jubilación legal, y a estimular la contratación de esos trabajadores. Debería, así mismo, sensibilizarse a los empresarios, a los trabajadores de este grupo de edad cuando se acercasen al ecuador de sus carreras, y prácticamente a toda la sociedad sobre las posibilidades y ventajas que brinda el empleo de esas personas.

El Comité consideraba que la ausencia de un planteamiento conciliador y creativo en relación con los trabajadores con derecho a jubilarse anticipadamente

tendría como resultado que muy pocos de estos trabajadores permaneciesen en el mercado laboral hasta alcanzar la edad real de jubilación.

Volviendo inmediatamente después sobre la cuestión, el **Dictamen de 4 de noviembre de 2009 del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Inclusión social»** recalcó que el CESE consideraba que la propuesta de la Comisión de desincentivar los planes de jubilación anticipada necesitaba un detenido debate sobre condiciones marco, ámbito de aplicación, medidas de acompañamiento, etc., al objeto de no crear de nuevo problemas sociales precisamente entre las personas de edad avanzada.

Por su parte, el Comité de las Regiones, en su último texto sobre el tema hasta la fecha, el **Dictamen de 3 de diciembre de 2009 «Nuevas capacidades para nuevos empleos: previsión de las capacidades necesarias y su adecuación a las exigencias del mercado laboral»** propuso que se fomentasen tipos de empleo con horarios flexibles, adaptados a las capacidades y al estado de salud de los trabajadores mayores. Con ello se posibilitaría sobre todo que las personas mayores permaneciesen en el mercado laboral hasta la edad de la jubilación.

A su vez, el **Dictamen del Comité de las Regiones de 14 de abril de 2010 sobre el tema "Abordar los efectos del envejecimiento de la población de la UE (Informe de 2009 sobre el envejecimiento demográfico)"** insistió en que para aumentar la productividad laboral es esencial disponer de una población activa sana y una buena oferta de servicios y equipamientos. Para ello, a partir de los servicios y equipamientos se puede contribuir a un envejecimiento en buen estado de salud y se puede aumentar la tasa de población activa y productividad laboral. El Comité abogó también en este texto por un enfoque de género que promocióne un envejecimiento saludable y en igualdad de condiciones de mujeres y hombres.

Completando su visión, el Dictamen subrayó que las personas mayores deben tener derecho a unos ingresos de vejez por encima del umbral de pobreza, que les garanticen una vida digna. Muchas personas mayores, en particular mujeres, viven en la pobreza o están expuestas a este riesgo, incluyendo así un enfoque de género no especialmente habitual.

Observó así mismo que la participación (social) contribuye de manera importante a la sensación de bienestar y satisfacción de los mayores. En este contexto, la participación en el mercado del empleo es, a juicio del Comité, la condición más

importante. El incremento de la población activa y de la productividad es, además, una condición importante para mantener saneada la economía, e igualmente la hacienda pública y el sistema de seguridad social en el contexto del envejecimiento de la población. La participación en la vida activa es un derecho, pero también (mirando a su propio futuro) un deber para todo ciudadano. Esto requiere la necesaria flexibilidad de empresarios y trabajadores. Esto significa también expresamente la obligación para los interlocutores sociales y poderes públicos de posibilitar sin restricciones la participación en el mercado del empleo. En este contexto, el Comité de las Regiones recomendó una amplia directiva de lucha contra la discriminación en materia de accesibilidad de diversos bienes y servicios (uno de cuyos componentes principales debería ser la lucha contra la discriminación por razones de edad).

En materia de tasa de población activa el Comité insistió en las importantes diferencias entre regiones y grupos objetivo. A su juicio, en una sociedad moderna (en envejecimiento) se deben reconocer y aprovechar óptimamente las competencias de los mayores. La preocupación por puestos de trabajo de buena calidad – adaptados específicamente – puede tener por efecto que las personas tengan una vida laboral más larga. Esto es algo que trasciende las meras condiciones laborales. Afecta también a variaciones en el trabajo, etc. Es inaceptable que, por razones de edad, e igualmente de sexo, antecedentes (étnicos) o discapacidad, se limite la participación en la vida activa y se excluya del mercado laboral.

En este texto el Comité ha subrayado que la formación desempeña un importante papel en el incremento de la población activa y de la productividad laboral. Considera que es hora de un cambio de paradigma cultural en dirección a un aprendizaje y trabajo orientados al mantenimiento de la capacidad de inserción profesional a lo largo de la vida y – por consiguiente – participación (social) basados en las cualificaciones a lo largo de toda la vida. Esto significa que es necesario garantizar el acceso a servicios y equipamientos para cursos, períodos de prácticas y formaciones. Es una responsabilidad compartida que, para su puesta en práctica, tienen ciudadanos, entes públicos, empresarios, trabajadores y centros de investigación. Consecuencia de ello, afirma que desde el aprendizaje y el trabajo basados en las cualificaciones a lo largo de toda la vida se puede pasar a un período de jubilación que adquiera en última instancia el carácter de una "etapa laboral adaptada y, por tanto, basada en las cualificaciones". La "economía

plateada"¹⁰⁸ (“silver economy”) brinda muchas posibilidades para el refuerzo de la economía. El voluntariado y la asistencia, en particular, son también maneras valiosas de realizar tal etapa laboral adaptada. Lo principal es, en la conclusión del Comité, que los ciudadanos permanezcan activos durante toda la vida.

Recalcando una idea ya manejada en otros documentos, el Dictamen subrayó que, con frecuencia, el riesgo de perder una parte o la totalidad de los derechos de pensión si se dispone de ingresos adicionales una vez alcanzada la edad de la jubilación explica que los trabajadores en edad avanzada no sigan activos. Por lo tanto, parecía necesario examinar las posibilidades de adoptar normas más flexibles en este sentido en los niveles adecuados.

Por último, el Comité destacaba la importancia de sensibilizar a las empresas, y en particular a los responsables de recursos humanos y las oficinas de contratación, para que contraten a personal de edad avanzada, en particular mujeres. Convendría también respaldar a las empresas que, en particular, se esfuerzan en velar por la movilidad interna de los trabajadores de edad avanzada y establecer regímenes de horario flexible, o que tienen en cuenta, en sus estrategias de formación y desarrollo profesional, las necesidades específicas de los trabajadores de edad avanzada. La Comisión Europea debería recopilar y difundir las buenas prácticas de este tipo. Asimismo, resulta fundamental sensibilizar e informar también a los empleados de edad avanzada en este sentido.

8. AFRONTANDO EL FUTURO: LA ESTRATEGIA 2020 Y EL ENVEJECIMIENTO ACTIVO

El último texto estrella de la Comisión¹⁰⁹, la **COMUNICACIÓN “EUROPA**

¹⁰⁸ Tan poético término no ha calado en el argot de la UE, a pesar de su ya remota primera aparición en un texto del Parlamento Europeo.

¹⁰⁹ Sobre ella, vid. A. García-Santesmases Fernández, “La Estrategia Europea 2020”, *Documentación Social*, 157, 2010, pp.225 y ss. Una síntesis en F. FONSECA, “Una respuesta duradera para una crisis global: la iniciativa UE 2020”, *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*, 2989, 2010, pp.25 y ss: “¿Qué se propone la Unión Europea con estos objetivos? Básicamente, desde la Comisión Europea se quiere aprovechar al máximo el potencial de crecimiento del que dispone la Unión Europea y la integración del Mercado Interior que se ha conseguido gracias a ésta. Si no trabajamos unidos para crear una economía sostenible, habremos desaprovechado el gran trampolín que suponen todos los avances y esfuerzos que hemos realizado hasta ahora. La Unión Europea se plantea crecer de una manera firme y duradera y, de esta forma, apartar para siempre futuras crisis de una magnitud como la actual. La Estrategia Europa 2020 recuerda vagamente a su predecesora, la Estrategia de Lisboa, lanzada en marzo de 2000 y cuyo fin último era hacer de la Unión Europea la

economía más competitiva del mundo y alcanzar el pleno empleo antes de 2010. Una falta de compromiso político y coordinación por parte de los Estados miembros, junto con la crisis que ha azotado a Europa durante los últimos años hicieron del todo imposible lograr los objetivos fijados. Dado que las políticas aludidas dependían casi exclusivamente de los Estados miembros (pues eran competencia nacional), se introdujo un método abierto de coordinación que incluía la elaboración de planes de acción nacionales, seguidos de un seguimiento y control un tanto débiles. Las comparaciones son odiosas, y querer establecer paralelismos entre la Estrategia de Lisboa y la Estrategia Europa 2020 aboca en análisis altamente superficiales. Ambas estrategias responden a diferentes coyunturas, a diferentes contextos políticos. La historia europea cierra unas etapas para abrir otras, y con el nuevo Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, la Unión se dota de nuevas herramientas y un poder de decisión mayor que abarca más y más políticas. En el Consejo Europeo del 25 y 26 de marzo de 2010, los Jefes de Estado y/o Gobierno de los 27 Estados miembros consensuaron la propuesta de la Comisión, oficializando la nueva Estrategia Europa 2020 y fijando el marco de actuación en el que la misma habría de moverse. Además de elementos ya vistos anteriormente, como el establecimiento de objetivos nacionales, teniendo en cuenta las respectivas posiciones de partida de cada Estado y sus circunstancias nacionales, o la elaboración de programas nacionales de reforma en los que se detallarán posteriormente las medidas que cada país emprenderá para aplicar la nueva estrategia, ésta estrategia abordará y analizará los principales estrangulamientos que obstaculizan el crecimiento a escala nacional y de la UE, incluidos los que guardan relación con el funcionamiento del mercado interior y las infraestructuras (...). Con el fin de dar una mayor continuidad a los trabajos realizados bajo la Estrategia, en marzo se impuso voluntariamente un calendario que previniera retrasos o estancamientos: el Consejo Europeo marcó octubre de 2010 como la fecha en la que examinaría todo aquello relacionado con investigación y desarrollo, centrándose sobre todo en el modo de impulsar el potencial de innovación de la UE a la luz de los actuales desafíos. Y a principios de 2011 haría otro tanto en lo que se refiere a política energética, debatiendo, también, sobre el mejor modo en que ésta puede apoyar el cambio hacia una economía eficiente y con bajas emisiones de carbono y hacia una mayor seguridad en el abastecimiento. De acuerdo con el calendario mencionado, será a finales de año cuando, junto a los programas de estabilidad y convergencia (nacionales), los Estados miembros presentarán también los programas nacionales de reforma, la piedra angular sobre la que deberán trabajar los países europeos, coordinadamente, para conseguir alcanzar los cinco objetivos de la Estrategia Europa 2020". El ciclo anual no habrá hecho más que empezar. La Comisión, al año siguiente, en este caso 2011, deberá preparar los informes de seguimiento por país, comparando los avances realizados y la situación real de cada país con los programas nacionales de reforma para el Consejo Europeo que tiene lugar todos los años en primavera (marzo). A su vez, el Consejo Europeo de primavera evaluará los avances y orientaciones, la Comisión Europea y el Consejo realizarán un seguimiento posterior de las recomendaciones y la aplicación de las reformas. Uno de los asuntos más espinosos, y que supone el verdadero cambio con respecto a la Estrategia de Lisboa, es el sistema de seguimiento y control con el que se dotaría a la nueva Estrategia. Las discusiones fueron largas, y desde la Comisión y los Estados miembros se barajaron todo tipo de soluciones. Algunos preferían un sistema de control férreo, estricto, ligado o similar al Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Otros preferían un mecanismo más laxo, totalmente opuesto a sanciones o castigos. Sea como fuere, muchas fueron las lecciones aprendidas de la Estrategia de Lisboa, y la voluntad política para evitar una fórmula condenada a la descoordinación primó en la Cumbre. Unos mecanismos de supervisión eficientes son esenciales para el éxito de la aplicación de la estrategia. De acuerdo con lo pactado, una vez al año, el Consejo de la UE realizará una evaluación global de los avances realizados, tanto a escala nacional como europea, en lo que se refiere a la aplicación de la estrategia, basándose en informes elaborados desde la Comisión Europea, que realizará una labor de supervisión. Por otro lado, el Consejo Europeo celebrará periódicamente debates dedicados a la evolución económica y a las principales prioridades de la estrategia. Y si en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento se utilizan indicadores como el déficit presupuestario o la deuda pública, en el caso de la Estrategia Europa 2020 se tomará el desarrollo de la productividad como un indicador esencial de progreso y se considerará, a la vez, la evolución macroeconómica, estructural y de competitividad, junto con la evaluación de la estabilidad financiera general.

2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”¹¹⁰, ha prestado una atención casi nula a esta cuestión¹¹¹. Se ha limitado a señalar, de forma laxa, la necesidad de promover nuevas formas de equilibrio entre la vida laboral y familiar y políticas de envejecimiento activo e incrementar la igualdad entre sexos.

Ha sido más detallado el muy reciente **LIBRO VERDE en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros**¹¹². No puede pasarse por alto la afirmación de que los Estados miembros son los responsables de la prestación de pensiones: el Libro Verde *no* cuestiona sus prerrogativas en materia de pensiones ni el papel de los agentes sociales, y *tampoco* insinúa que exista un sistema de pensiones ideal con un diseño válido para todos. Afirma, eso sí, que conseguir que el tiempo de jubilación deje de aumentar con respecto al tiempo de trabajo favorecerá la adecuación y la sostenibilidad. Esto significa aumentar la edad a la que se deja de trabajar y se empieza a cobrar una pensión. Muchos Estados miembros ya han decidido aumentar la edad a la que se tiene derecho a percibir la pensión completa en sus sistemas públicos de pensiones. Se tiene cada vez más conciencia de que tal medida es una señal relevante para los trabajadores y los empleadores, que los motiva para fijarse edades de jubilación efectiva más avanzadas. Varios Estados miembros han demostrado que una opción de actuación prometedora para fortalecer la sostenibilidad de los

Resulta también interesante la relación que el Consejo Europeo de marzo estableció entre la política económica, tal como viene recogida en el Tratado de Lisboa, y la Estrategia Europa 2020, pues en las conclusiones de esta reunión de marzo hace mención explícita al artículo 121 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que recoge los mecanismos por los cuales la Comisión hará un seguimiento y evaluación de las políticas económicas de los Estados miembros, pudiendo ésta dirigir advertencias y recomendaciones a los países cuya actuación contradiga las orientaciones generales dictadas por el Consejo de la Unión Europea. Se cierra por tanto el triángulo formado por la política monetaria (Pacto de Estabilidad y Crecimiento), política económica y la Estrategia Europa 2020. En esta misma reunión también se acordó acompasar los plazos de comunicación y evaluación de los programas nacionales de reforma y de los programas de estabilidad y convergencia. Aunque completamente separados en diferentes ámbitos de actuación, se persigue incrementar la coherencia global del asesoramiento de la Unión Europea a los Estados miembros. El Parlamento Europeo, por su parte, se ha manifestado también, con gran interés, ante la Estrategia Europa 2020, y pide que se prime la creación del empleo, y que éste sea de calidad”.

¹¹⁰ COM(2010) 2020

¹¹¹ Cfr. E. TERRADILLOS ORMAETXEA, cit.: “En esta tendencia parece que se mantendrá la UE de ahora hasta 2020. De acuerdo con la Comunicación de la Comisión “EUROPA 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, la Comisión se compromete a “promover nuevas formas de equilibrio entre la vida laboral y familiar y políticas de envejecimiento activo e incrementar la igualdad entre sexos”. Además de trabajar para lograr una buena productividad en orden a conseguir una mayor empleabilidad y de calidad, resulta que las pensiones contribuyen al éxito económico de los países miembros, y es probable que a ellas se dirijan los cambios normativos del futuro más inmediato”.

¹¹² SEC (2010) 830

sistemas de pensiones es un ajuste automático que consiste en aumentar la edad de jubilación en consonancia con el futuro aumento de la esperanza de vida.

Como las edades de salida del mercado de trabajo siguen siendo bajas, la cuestión que se plantea es si servirían de ayuda unos principios y unas vías comunes de la UE hacia unas pensiones adecuadas y sostenibles, aplicados de manera diferenciada para atender a las diferencias en los sistemas de pensiones. Tales vías tendrían como finalidad permitir a la gente generar unos derechos adecuados, haciendo al mismo tiempo más sostenibles las economías de la UE. Esto exige que las reformas de los sistemas de pensiones se complementen con esfuerzos sustanciales para permitir a los trabajadores mantener su empleabilidad a lo largo de su vida laboral, ofreciéndoles oportunidades adecuadas de reconversión profesional. Las nuevas tecnologías y servicios, que permiten modalidades de trabajo flexibles a través del teletrabajo y la mejora de las capacidades, pueden ayudar a mantener más tiempo en el lugar de trabajo a los trabajadores de más edad.

Las **Conclusiones del Consejo de Ministros de Empleo de 7 de junio de 2010** recogieron una serie de “invitaciones” dirigidas a la Comisión y a los Estados miembros. A la primera se le invitó a presentar en el Foro Demográfico Europeo de 2010¹¹³ un marco estratégico de promoción del envejecimiento en el cual puedan ser estimuladas y publicitadas nuevas iniciativas y acciones que lo favorezcan. Además, la Comisión deberá continuar con los preparativos del Año Europeo del Envejecimiento Activo en 2010, durante el cual se pondrán de relieve sus beneficios y su contribución a la solidaridad intergeneracional y se difundirán iniciativas estimulantes.

Los Estados miembros, junto con la Comisión, deberán desarrollar principios comunes en este campo que ayuden a las autoridades públicas y a los implicados a llevar a cabo política activa, teniendo siempre en cuenta la cada vez mayor diversidad de la población madura. Deberán desarrollar, así mismo, actividades que fomenten la sensibilización sobre el tema y la necesidad de movilizar el potencial completo de las personas mayores por su propio beneficio y el de toda la sociedad.

En lo institucional, el Consejo invitaba a aprovechar todas las posibilidades ofrecidas por el Método Abierto de Coordinación, la Estrategia Europea de Empleo y todos los programas e instrumentos comunitarios, para fomentar el envejecimiento activo, sin

¹¹³ Este foro, que tendrá lugar en Bruselas en noviembre de 2010, analizará los aspectos demográficos de la Estrategia 2020.

descartar el recurso a los distintos Comités para mantener la cuestión en un puesto destacado de la agenda europea.

En el marco de la reelaboración de la Estrategia de Lisboa, el Consejo aprobó recientemente la **Recomendación de 13 de julio de 2010 sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión**. En ella, se insistía en que los Estados miembros debían reforzar los marcos presupuestarios nacionales, potenciar la calidad del gasto público y mejorar la viabilidad de las finanzas públicas persiguiendo en particular la reducción de la deuda, la reforma del gasto público relacionado con el envejecimiento, como el gasto en pensiones y salud, y políticas que contribuyeran a un aumento del empleo y una edad de jubilación efectiva que garantizase que el gasto público relacionado con el envejecimiento y los sistemas de bienestar social sería financieramente sostenibles.

La Recomendación apuntaba que las políticas de la Unión y los programas de reforma de los Estados miembros debían aspirar también al "crecimiento inclusivo". Con este término el Consejo se refiere a la construcción de una sociedad cohesionada en la que se capacite a las personas para prever y gestionar el cambio, participando así activamente en la sociedad y la economía. Consecuentemente, las reformas aplicadas por los Estados miembros deben garantizar a todos los ciudadanos acceso y oportunidades a lo largo de toda su vida, reduciendo así la pobreza y la exclusión social, mediante la eliminación de los obstáculos a la participación en el mercado laboral, especialmente para las mujeres, los trabajadores de mayor edad, los jóvenes, los discapacitados y los inmigrantes en situación regular.

Por último, ha de señalarse la **Propuesta de DECISIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO sobre el Año Europeo del Envejecimiento Activo (2012)**¹¹⁴. Recapitulando y trazando un itinerario de futuro, la Comisión señala que en el marco de la Estrategia para el Empleo, los Estados miembros han empezado a invertir la tendencia a la jubilación anticipada y, gracias a ello, las tasas de empleo de las personas de 55 a 64 años en EU-27 han aumentado del 36,9 % en 2000 al 46 % en 2009. Animar a los trabajadores de más edad a que se mantengan

¹¹⁴ COM(2010) 462 final

profesionalmente activos supone, en particular, mejorar las condiciones laborales y adaptarlas a su estado de salud y sus necesidades, actualizar las capacidades de esos trabajadores facilitando su acceso al aprendizaje permanente y revisar los sistemas fiscales y de prestaciones para garantizar la existencia de incentivos eficaces para seguir trabajando.

El Año Europeo del Envejecimiento Activo propuesto fomentaría y apoyaría los esfuerzos de los Estados miembros y sus autoridades regionales y locales, de los interlocutores sociales y de la sociedad civil para promover el envejecimiento activo y movilizar el potencial de las cohortes del *baby boom*. Básicamente, se pretende con ello promover el envejecimiento activo en el empleo, creando mejores oportunidades de participación de los trabajadores de más edad, y promover el envejecimiento activo en la sociedad, combatiendo la exclusión social a través del trabajo voluntario, el envejecimiento saludable y la vida autónoma.

A esta propuesta acompañaba un interesantísimo **DOCUMENTO DE TRABAJO DE LA COMISIÓN**¹¹⁵. Es un amplio estudio con múltiples perspectivas, en el que se señala que las políticas llevadas a cabo en los Estados miembros han conseguido invertir la tendencia que conducía a la jubilación anticipando, elevando en más de 8 puntos la tasa de empleo en la franja de edad entre 55 y 64 años entre 2000 y 2009 (36'9% a 46%). Este hecho parece demostrar que la Estrategia de Lisboa, con su objetivo de promover el empleo de las personas maduras, está dando frutos. Proyecciones recientes de Eurostat indican que la población en edad de trabajar descenderá en 50 millones entre 2008 y 2060, lo que podría traer aparejada una reducción del crecimiento del PIB. En gran parte, este descenso vendrá causado por la jubilación de las cohortes del babyboom. Fomentar la permanencia en el empleo de esta generación exige la eliminación de obstáculos al empleo y la introducción de mecanismos flexibles de jubilación que premien las vidas laborales extendidas. Una concepción más flexible del tiempo de trabajo y de la organización del trabajo podrían conducir al estímulo del trabajo a tiempo parcial como alternativa a la jubilación y a la mejora del acceso a la formación para los trabajadores de más edad.

La promoción de la salud a través de la vida laboral, así como servicios de salud eficientes y eficaces, tienen la máxima importancia, puesta que la mala salud es un

¹¹⁵ SEC(2010) 1002 final

factor clave en la jubilación anticipada. En el contexto actual de recesión económica, es también vital que los trabajadores de más edad que hayan perdido su empleo puedan ser capaces de insertarse nuevamente en el mercado de trabajo. Un reciente Eurobarómetro indicaba que la crisis económica ha modificado la opinión pública sobre la discriminación basada en la edad, siendo en este momento los europeos considerablemente más sensibles.

Ofrecer más trabajos de alta calidad a los trabajadores maduros es parte necesaria de la estrategia para evitar algunas de las causas de la pobreza en este grupo de edad. Dar a los trabajadores la opción de trabajar durante más tiempo implica ingresos más altos, así como un mayor ahorro y pensiones mejores en el futuro. Esta situación es particularmente acentuada en el caso de las mujeres maduras, un grupo que se enfrenta a altas tasas de pobreza relativas en la UE (22% en 2008), no en pocas ocasiones por las interrupciones en su carrera profesional derivadas de circunstancias familiares.

La Estrategia de Lisboa definió una estrategia en este sentido. Aunque se han llevado a cabo algunos progresos, todavía queda un largo camino por recorrer. Para favorecer este proceso de cambio es importante: 1) Aumentar la conciencia del potencial que encierran los trabajadores maduros; 2) fomentar el intercambio de experiencias sobre cómo poner en práctica estrategias de envejecimiento activo en el empleo; 3) animar a las autoridades públicas y a los implicados en todos los niveles para que desarrollen políticas que reduzcan la salida temprana del mercado de trabajo a través de medidas específicas.

Los elementos para una estrategia integral de promoción del empleo entre los trabajadores de edad madura pueden localizarse en la Estrategia Europea de Empleo. Incluyen, señaladamente, la mejora de las condiciones de trabajo y su adaptación al estado de salud y las necesidades de los trabajadores maduros, un mejor acceso a la formación, a las TICs y una revisión de los sistemas fiscales para garantizar que haya suficientes incentivos para trabajar durante más tiempo.

A través del método abierto de coordinación, la Unión apoya, monitoriza y evalúa la puesta en práctica y el impacto de las reformas nacionales de los sistemas de pensiones para garantizar su sostenibilidad a largo plazo. Éstas están dando lugar a una elevación de la edad de salida del mercado de trabajo, pero aun queda un camino intenso por recorrer. No está relacionado únicamente con las pensiones, sino también con la jubilación anticipada y otros beneficios de la Seguridad social que son usados a menudo como una vía de salida del mercado de trabajo

El Fondo Social Europeo está dedicando más de mil millones de euros a medidas que promueven el envejecimiento activo en el periodo 2007-2013. Los trabajadores en esta franja de edad también pueden beneficiarse de medidas activas que representan el 15'3% de los recursos del FSE. Por añadidura, ha de tenerse en cuenta el programa PROGRESS, que apoya los esfuerzos de los Estados para crear más y mejores trabajos y construir una sociedad más cohesionada.

En el momento de cerrarse estas líneas, el Parlamento Europeo ha preparado ya un **Borrador de Dictamen de 12 de noviembre de 2010**¹¹⁶ sobre esta propuesta. En él se proponen catorce enmiendas al texto presentado por la Comisión, algunas de carácter eminentemente técnico y otras de mayor calado político. Con ellas se pretende, en síntesis, lograr varios objetivos. El primero de ellos es asegurarse de que el envejecimiento activo tiene un lugar de preferencia en la agenda política del futuro. Busca, además, añadir un subtítulo al nombre del Año Europeo, “Promoviendo la solidaridad intergeneracional”, con el que resaltar un motivo importante para la promoción del envejecimiento activo.

Busca, además, acentuar el papel que el Año Europeo puede desempeñar apoyando e incentivando proyectos locales y regionales e iniciativas que permitan a las personas de más edad contribuir a su comunidad y beneficiarse de unas condiciones adecuadas de protección, seguridad y cuidados sanitarios. Se pretende con este enfoque asegurar que las iniciativas en el marco del Año tengan un enfoque descentralizado y, como subraya el Pacto Territorial de las Autoridades Locales y Regionales sobre la Estrategia 2020, un protagonismo compartido en varios niveles. Otro objetivo adicional es velar por una adecuada coordinación, coherencia y efectividad de las medidas a través del establecimiento de una guía estratégica de la puesta en práctica de todas estas medidas. Por último, el borrador apuesta por una mayor sensibilización de la población, con carácter general, y en concreto sobre la importancia de las TICs para responder a los desafíos de una sociedad que envejece.

¹¹⁶ 2010/0242(COD)

IV. LA POLÍTICA DE PENSIONES EN LA UNIÓN EUROPEA: LAS REFORMAS DE LA JUBILACIÓN

En los últimos años, como bien se conoce, se ha provocado un importante cambio en la pirámide poblacional, que conlleva el envejecimiento rápido de la sociedad. Aunque esta realidad viene anunciándose hace mucho tiempo, es cierto que no se han tomado aún todas las medidas necesarias para atajar los problemas que se están planteando en el ámbito de la protección social. Pero, además, otros factores, como por ejemplo la crisis económica, han agravado más las carencias puestas de manifiesto desde las variables demográficas¹¹⁷. Con el objeto de atajar las cuestiones que se trazan desde el estudio de estos parámetros sociales, parece fundamental imponer modificaciones de gran calado desde dos puntos de vista fundamentalmente: desde las políticas de pensiones y desde las políticas de empleo. En esta parte se va a analizar el primero de los retos.

Este análisis no puede partir más que del examen de la realidad demográfica con el fin de conocer desde que contexto hay que plantear los posibles cambios en el ámbito de las políticas de pensiones. Esta introducción servirá para enmarcar el análisis de los elementos principales de las reformas de las pensiones que se han realizado en los países europeos con el fin de adaptarse a las nuevas condiciones sociales, partiendo del examen de las directrices que la Unión Europea ha indicado al respecto.

En la última década, la Unión Europea en diversos instrumentos, sobre todo a través de las Comunicaciones de la Comisión, ha ido determinando los elementos precisos para abordar las reformas de las pensiones con el fin de garantizar la viabilidad del sistema de bienestar. Los principios apuntados han servido ya para la realización de algunas modificaciones en los distintos Estados, tal y como se analizará.

¹¹⁷ Comisión Europea, *Libro verde en pos de unos sistemas de pensiones adecuados, sostenibles y seguros*, Bruselas, 7 de julio de 2010. págs. 2 y 3.

En definitiva, lo que se trata es de cumplir el objetivo marcado por la Unión europea de “*garantizar a las futuras generaciones futuras una vejez serena y digna en las próximas décadas*”. Para conseguir esta finalidad parece fundamental la modificación de los regímenes de pensiones en los distintos países de nuestro entorno¹¹⁸.

1. FOTOGRAFÍA DE LA REALIDAD POBLACIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Dos son las principales variables que influyen fundamentalmente en el sistema de pensiones para la vejez. En primer lugar, el incremento imparable de los beneficiarios de esta protección, a lo que hay que añadir que la duración de sus beneficios cada vez es más larga. De esta realidad es fácil deducir la necesidad de prolongar la vida activa durante más tiempo para garantizar la viabilidad de dicho sistema. No obstante, a esta premisa se une otra realidad muy distinta: la edad real de jubilación no coincide en general con la edad pensionable marcada legislativamente. A ambas cuestiones se va a dedicar este capítulo.

1.1. El incremento del número de ciudadanos con edades pensionables

Como ya se conoce, el aumento imparable del número de pensiones de jubilación, que se está produciendo paulatinamente por el incremento de la esperanza de vida de los ciudadanos y por el adelantamiento de la edad de jubilación, lleva consigo un efecto pernicioso en el aumento de los costes en los sistemas sociales. De esta forma, la edad de acceso a esta protección y los pronósticos de su duración son dos elementos a tener en cuenta a la hora de establecer las reformas en este campo.

¹¹⁸ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre “*El impacto económico y presupuestario del envejecimiento de la población*”, DOCE, C161/1, de 13 de julio de 2007.

La esperanza de vida al nacer de la Unión Europea de los 27 era de 75,8 en los hombres y de las mujeres de 82 años en 2006. Pero, lo que es más importante, dicha expectativa en los ciudadanos de 65 años era de 16,8 en los hombres y 20,4 en las mujeres en el mismo año. Y hay que tener en cuenta que en algunos países se incrementaban estas cifras. Así, por ejemplo, en Francia en los hombres llegaba hasta 18,4 y 23 en las mujeres¹¹⁹. De acuerdo con estos parámetros puede afirmarse que el beneficiario de la pensión de jubilación percibirá un importante número de años esta prestación, lo que redundará obviamente en un aumento importante de los gastos del sistema de la Seguridad Social y provoca un efecto determinante en el déficit de la deuda pública. En este punto, por tanto, será importante tratar de adecuar los requisitos de entrada a la protección con los gastos asociados al período que va a durar su reconocimiento.

Este parámetro ha sido uno de los fundamentales a la hora de atajar las reformas de las pensiones los distintos Estados de Europa. Así, por ejemplo, como se verá detenidamente más adelante, en el Reino Unido se señala como argumento principal de las modificaciones introducidas en la pensión de jubilación. Así, se menciona que la razón fundamental para el incremento de la edad de acceso a la jubilación se basa en que en 1950 un hombre de 65 años tenía una esperanza de vida hasta los 76 y ahora es de 85 años y será de 89 en 2050, con lo cual percibirá el beneficio durante 13 años más¹²⁰. En definitiva, no parece que sea lo mismo a los efectos de la viabilidad del sistema percibir una pensión durante 11 años, que hacerlo 20 o incluso 24.

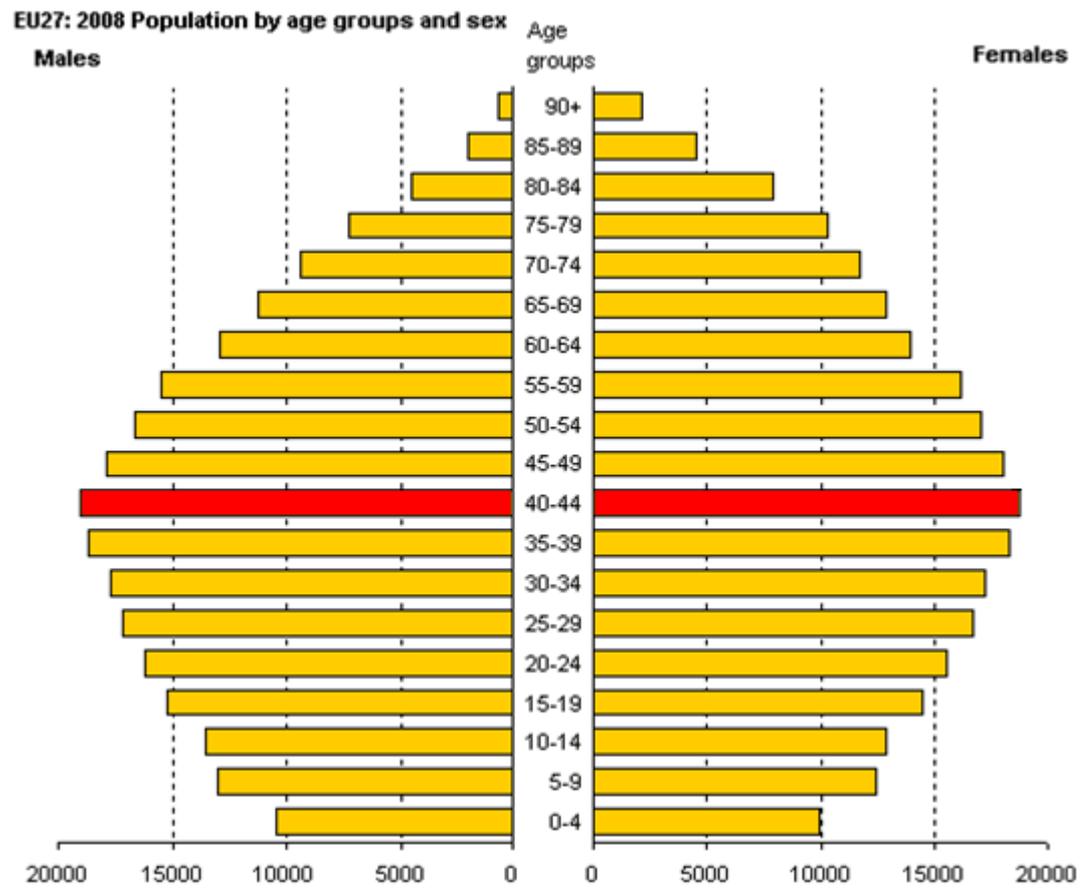
Asimismo, el gasto en pensiones se ha incrementado considerablemente en los últimos tiempos por el aumento de los beneficiarios, no sólo por su mayor esperanza de vida, sino también por el número superior de sujetos que llegan a la edad pensionable. Hay que destacar que ahora se están jubilando la generación denominada del “*baby boom*”, es decir, los nacidos después de la 2ª guerra mundial¹²¹. En España, el

¹¹⁹ FUENTE: *Europe in figures. Eurostat yearbook 2010*.

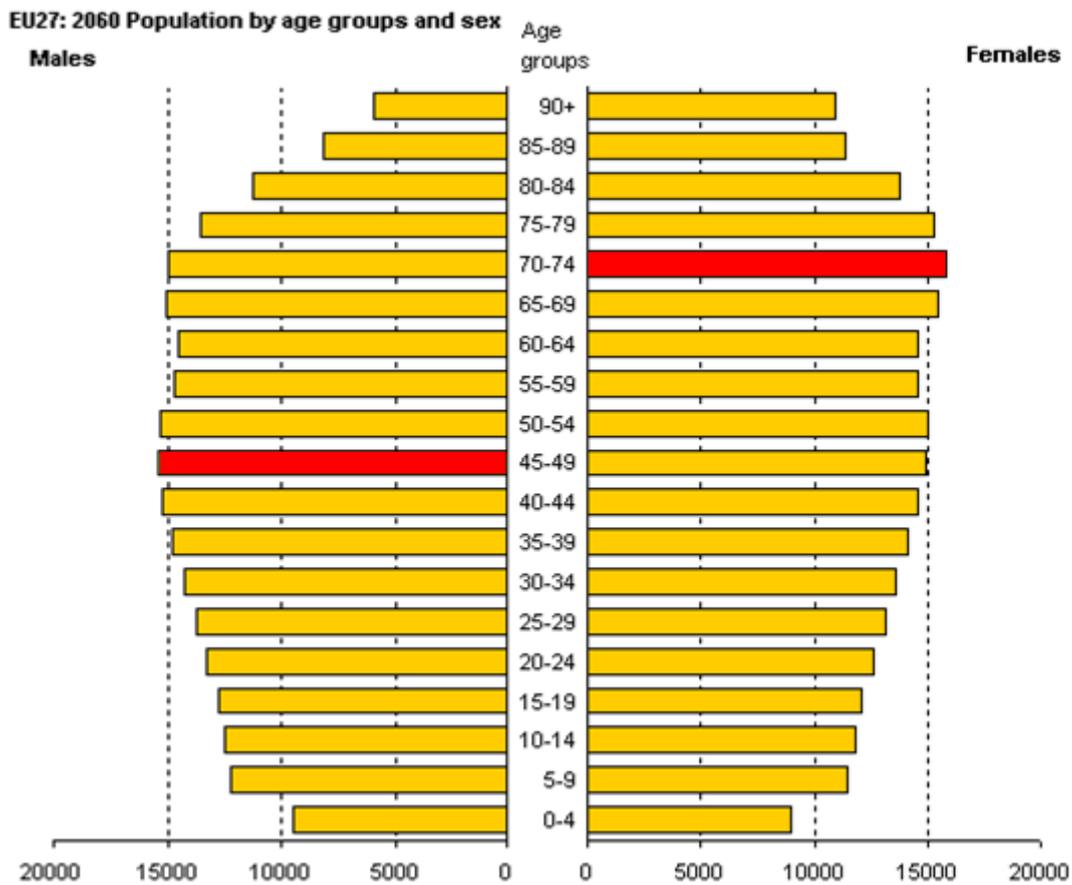
¹²⁰ Department for work and pensions (UK), *Security in retirement: towards a new pensions system*, 2006, pág. 7.

incremento de nacimientos se retrasó y se produjo entre los años 1957 y 1977, con lo que aún el sistema no se encuentra afectado de lleno por este asunto, aunque sí lo estará pronto. Dicho en otros términos, hay más margen para realizar las modificaciones necesarias en materia de edad pensionable que en otros países europeos.

Todo lo dicho hasta aquí se deduce fácilmente del análisis de los cohortes de población en la UE, cuando se examinan comparativamente en la actualidad y en el futuro. Así, en la siguiente figura se puede observar como se incrementará el número de ciudadanos en las edades en que se accederá a la jubilación desde 2008 hasta 2060, con las consecuencias propias del incremento del número de pensiones, que ya se han señalado.



¹²¹ Comisión Europea, *Comunicación sobre el envejecimiento “abordar los efectos del envejecimiento de la población UE (Informe de 2009 sobre el envejecimiento demográfico)”*, 29 de abril de 2009.

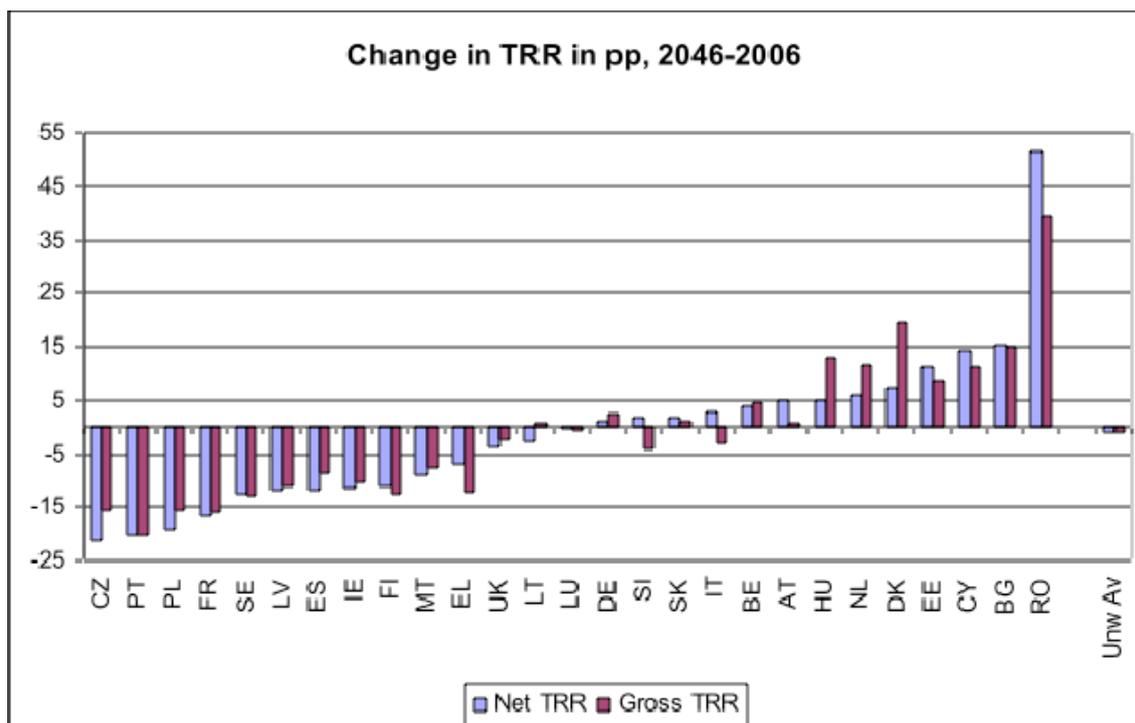


FUENTE: European Comisión, *Anexas to the Interim EPC-SPC Joint Report Pensions*, Bruselas, 2010.

En otro orden de cosas, no son estos los únicos parámetros demográficos a tener en cuenta. Además, es importante el análisis de la natalidad y el incremento de las personas inmigrantes. Es necesario mantener una ratio adecuada entre activos- pasivos con el objeto de garantizar la viabilidad de un sistema de pensiones que en la mayoría de los casos se basa en el principio de reparto, esto es, en el soporte del gasto de pensiones de los pasivos por la generación activa. Y la realidad es que la natalidad está bajando, lo que está provocando un importante cambio en la composición de las edades de los ciudadanos y, consecuentemente, en la tasa de dependencia, tal y como quedaba reflejada en la anterior figura. Si la ratio señalada hoy se fija en aproximadamente cuatro personas en edad de trabajar por cada persona mayor de 65 años, en el futuro (2060) sea sólo de dos activos¹²². Como es fácil de concluir es imposible hacer frente a

esta realidad sin grandes cambios estructurales de las pensiones. Con lo cual de nuevo se ponen de manifiesto el necesario estudio de estos parámetros demográficos con el fin de establecer las necesarias reformas en este campo.

Change in the Theoretical Replacement Rates between 2006 and 2046



FUENTE: 2009 ISG report "Updates of current and prospective theoretical pension replacement rates 2006-2046.

1.2. La edad media de salida del mercado de trabajo

Otro parámetro interesante en este contexto es la edad media de salida del mercado de trabajo. Se ha convertido en uno de los elementos cruciales en el contexto de las modificaciones a introducir en el ámbito de las pensiones por vejez, situándose como pieza clave en la consecución de la viabilidad de los sistemas de Seguridad Social. Si se desean rebajar los costes prestacionales que representa la jubilación de un

¹²² Comisión Europea, *Libro verde en pos de unos sistemas de pensiones adecuados, sostenibles y seguros*, op.cit. pág. 4.

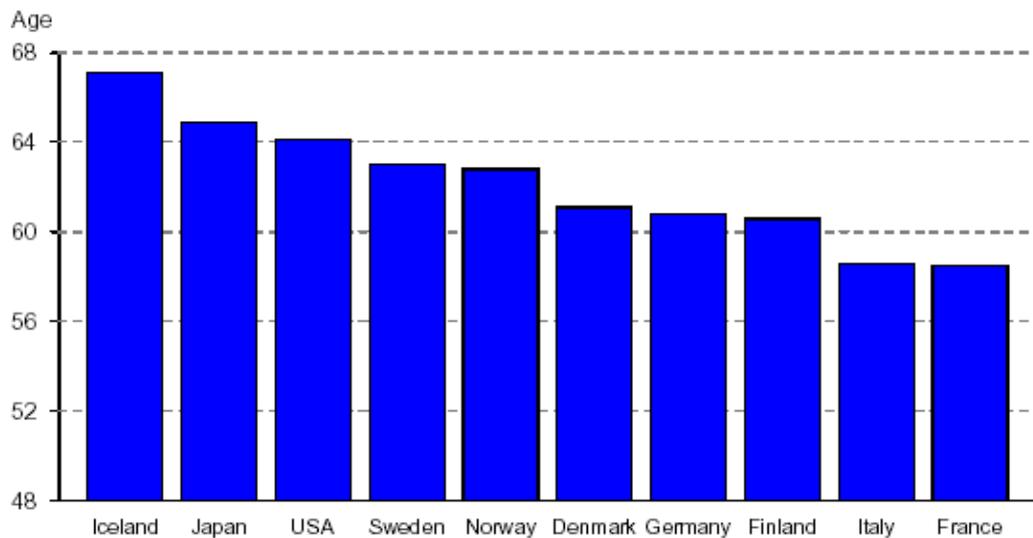
gran número de trabajadores, la única opción parece ser la promoción de la continuación de los empleados en el mercado de trabajo durante el mayor tiempo posible.

Adentrándonos en el tema, hay que poner de manifiesto que la edad media de salida del mercado de trabajo no coincide necesariamente con la señalada como pensionable, dado que en muchos países existen fórmulas de jubilación anticipada, que suelen acompañarse de la aplicación de porcentajes de penalización en las cuantías de las prestaciones, o la determinación de otras edades inferiores de acuerdo con la peligrosidad de la actividad laboral, como luego se analizará en cada uno de los Estados¹²³.

Generalmente el abandono del mercado laboral se produce en edades muy tempranas, cuando se comparan con las expectativas de vida actual. Así, se puede afirmar que existe una absoluta desconexión entre la edad media de vida que se alcanza y la edad real de jubilación. Y es más, puestas en relación ambas variables impondrán como conclusión la percepción de las pensiones de jubilación durante un período de vida muy extenso, tal y como se analizó en el epígrafe anterior, que llevará al déficit del sistema.

En este contexto, se presenta el siguiente gráfico que se adjunta, que como se puede observar, pone en evidencia como en diversos países, más allá del ejemplo único de la UE, la edad real de abandono del mercado de trabajo es muy cercana a los 60 años, aunque legalmente la edad pensionable no suele ser tan baja, como se demostrará más tarde. Es de suponer, por tanto, que en muchos de los supuestos el acceso a la jubilación será vía modalidades anticipadas. Y no hay que olvidar, que el hecho de que la edad real de retiro sea tan temprana, obviamente, va a tener efectos muy perniciosos en la viabilidad de los sistemas.

¹²³ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre “*El impacto económico y presupuestario del envejecimiento de la población*”, op. cit., punto 9.9.



FUENTE: Nordic Social-Statistical Committee, *Old-age pension systems in the nordic countries*, 2008.

Al margen de esta cuestión, hay que tener en cuenta otro dato a la hora de analizar la edad media de salida del mercado como es el sexo. Esta necesidad viene impuesta aún más por el hecho de que en muchos países la edad pensionable es diferente según que el futuro pensionista sea hombre o mujer.

De esta forma, el primer asunto que habrá que tratar de conseguir es la igualación en la mayor medida posible entre ambas edades. En este punto, hay que recordar que en algunos países de Europa, como más adelante se analizará, la edad de jubilación no es la misma para hombres y mujeres, siendo la de estas últimas más reducida. Aunque una de las tendencias más importantes de la reforma tiende a eliminar estas diferenciaciones, no obstante, en algunos Estados, sobre todo de Europa del Este, todavía se mantienen esta distinción.

En la Europa de los 27 la edad media de salida del mercado de trabajo es de 60,5 para las mujeres y de 61,9 para los hombres, mientras que el Europa de los 15 es de 62 para los hombres y 61,1 para las mujeres. Como ejemplos podemos presentar a Alemania (edad media para la mujer es de 61,5 y para el hombre 62,6); el Reino Unido (61,7 y de 63,6) o Suecia (63, 6 y 64,2). En España, esta media se sitúa para los

hombres en 61,8 mientras que para las mujeres en 62,4¹²⁴, no obstante algo ha crecido en los últimos, como ya hemos analizado.

No obstante, el segundo hecho destacable en el contexto español es que las mujeres se jubilan más tardíamente que los hombres. Sin embargo, ésta no es la tendencia actual del resto de Europa. Exceptuando Bélgica, en el resto de los países la edad media de abandono de mercado de trabajo de los hombres es ligeramente superior a la de las mujeres. Recordemos que en la media de la Unión Europea de los 27, se eleva a 15 meses la diferencia a favor del hombre. Quizás la razón es que en algunos países la edad pensionable exigida es superior para los primeros que para las segundas. Puede ser que como en España no existe diferencia legal, regulando la edad pensionable en condiciones de igualdad para todos los trabajadores, el fundamento de esta diferencia se encuentre en que las mujeres tienen generalmente acumulado menor tiempo de cotización y, por esto, precisan continuar activas en el mercado laboral por más tiempo¹²⁵.

En todo caso, parece que de todos estos parámetros se deduce la necesidad de introducir cambios en las edades de acceso a la jubilación. Pero, en todo caso, no hay que olvidar que las reformas tienen que ir más allá de esta cuestión. No debe ser este el único cambio a introducir, sino que además hay que acompañar esta medida con otras que lleven a la sostenibilidad del sistema¹²⁶.

¹²⁴ Fuente: *Indicadores Estructurales de Eurostat. Encuesta Europea de Fuerza de Trabajo*, 2007.

¹²⁵ El 48,8% de los hombres han desarrollado una vida laboral superior a 35 años, mientras que sólo lo han conseguido un 17,3 % de las mujeres. FUENTE: *Módulo Especial de la Encuesta de la Población Activa 2006*.

¹²⁶ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre “*El impacto económico y presupuestario del envejecimiento de la población*”, op. cit., punto 9.8.

2. LÍNEAS DE ACTUACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE REGULACIÓN DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN

Muchos son los documentos de la UE que analizan el problema generado por el envejecimiento demográfico en el sistema de pensiones. Ya hace más de una década que se advierte de los efectos perniciosos del incremento de la edad de la población que, consecuentemente, eleva el número de pensionistas que perciben sus pensiones financiadas por las cotizaciones de los trabajadores actuales. De acuerdo con esta realidad social, existen diversas declaraciones de la Unión Europea, en concreto, de la Comisión, que van estableciendo las pautas de las modificaciones que deben abordar los distintos países.

En todo caso, no hay que olvidar que todas estas propuestas realizadas al amparo de los retos demográficos planteados en el sistema de las pensiones deben enmarcarse en la convergencia abierta como método de trabajo que coordina las actuaciones de todos los Estados miembros de la UE. Este tema es el que en primer lugar se va a analizar en este informe, para a continuación pasar a examinar los distintos instrumentos que recogen las pautas de las reformas futuras.

2.1. Un contexto común de trabajo: la Estrategia de Lisboa y el Método de Coordinación Abierto

En cualquier caso, hay que enmarcar todas estas cuestiones en un contexto común como es la Estrategia de Lisboa (2000). En la reunión del Consejo de Europa, donde se puso en marcha dicha estrategia, se establecieron tres importantes pilares a partir de los cuales se han afrontado todos los retos europeos de los años anteriores.

Un primer pilar económico busca la evolución hacia una economía competitiva y dinámica, basada en el conocimiento. Un segundo pilar, el social, persigue la modernización del modelo social europeo mediante la formación y la eliminación de la exclusión social. Por último, en 2001 se añade un tercer pilar: el medioambiental.

Es destacable, en materia de políticas sociales, las declaraciones vertidas en el Consejo de Europa de Lisboa, donde se puso en evidencia la necesidad de modernizar la protección social en general, sin perder de vista la garantía de sostenibilidad que precisan los sistemas de pensiones en los próximos años. De esta forma, ya se intuía el gran problema que se iba a manifestar en los siguientes años.

En otro orden de cosas, el Consejo Europeo de Lisboa en 2000, además, introdujo como forma de trabajo el método abierto de coordinación entre los distintos países. Se trata de buscar unas líneas de actuación conjuntas para todos los Estados, sin llegar a la armonización de las legislaciones, tratando de conseguir un mínimo común en ciertas materias. Así, se persigue el equilibrio entre las actuaciones de la Unión Europea y los Estados miembros a través del establecimiento de objetivos cuantitativos comunes, así como del fomento del intercambio de experiencias entre ellos. En este contexto, se facilita el debate político en diversas materias: empleo, políticas sociales, educación, régimen fiscal, política empresarial y desarrollo regional¹²⁷.

En lo que aquí interesa, en 2005, se dio un importante paso en el Método Abierto de Coordinación al unificar los procesos de actuación¹²⁸. Originalmente, había tres: uno sobre la inclusión social, otro sobre las pensiones, y otro en materia de asistencia sanitaria y dependencia. Desde este momento, se refunden, permitiendo un trabajo más adecuado y con visiones más amplias¹²⁹.

¹²⁷ Sobre este tema también se puede consultar la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones sobre “Refuerzo de la dimensión social de la estrategia de Lisboa: Racionalización del método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social”, COM (2003) 261 FINAL.

¹²⁸ Este efecto se consigue a través del documento “*Working together, working better: A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union*”, COM (2005) 706 FINAL.

¹²⁹ Para llegar a esta conclusión la Comisión solicitó a los Estados su participación en la evaluación de los trabajos realizados hasta ese momento en el marco de la Coordinación Abierta. Desde

En concreto, en materia de pensiones se insiste en la necesidad de garantizar a todos los ciudadanos unos ingresos suficientes en el momento de su jubilación, que aseguren el mantenimiento de su nivel de vida en la medida de lo posible; de avalar la viabilidad financiera de los regímenes de pensiones, tanto públicos como privados, siempre sin perder de vista el principio de promoción de la prolongación de la vida laboral activa; así como de asegurar la información adecuada a quienes en el futuro accederán a los sistemas de pensiones. En este ámbito se promociona el reforzamiento tanto del principio de capitalización para los niveles privados, como del principio de relación entre cotizaciones y prestaciones en el ámbito público.

En 2008 la Comisión publica una nueva comunicación apoyando y reforzando el Método Abierto de Trabajo, donde vuelve a incidir en la necesidad de coordinar los esfuerzos de los distintos Estados en la aproximación de las reformas a realizar en el ámbito de las pensiones a las nuevas realidades sociales¹³⁰, en la misma línea que ya se contemplaba en la Estrategia de Lisboa. Se basa en la constatación del éxito de la Estrategia Europea en relación a las actuaciones económicas y de empleo debido a la coordinación de los Estados en materia de reformas. No obstante, hay que tener en cuenta que en este momento aún no se había visualizado la crisis económica que en estos momentos está implantada en Europa.

esos puntos de vista, se crearon nuevos objetivos comunes para reforzar este Métodos: el fomento de la cohesión social y la igualdad de oportunidades en el sistema de protección social y políticas sociales de inclusión, la interacción con los objetivos de Lisboa y la mejora de la transparencia y participación de las partes.

¹³⁰ “A renewed commitment to social Europe: Reinforcing the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion”, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones, COM (2008) 0418 FINAL.

2.2 El punto de partida: el planteamiento del envejecimiento de la población como un problema para la protección social

La Comisión de la UE el 21 de mayo de 1999 presenta una Comunicación titulada “*Hacia una Europa para todas las edades*”¹³¹, en la que se hace eco de todos los problemas que plantea la tendencia imparable hacia el envejecimiento de la población en Europa. En este documento se pone en evidencia que el aumento del número de pensionistas y la disminución de la población en edad de trabajar va a ejercer una importante presión en los sistemas de jubilación y en los presupuestos públicos de los países. Se entiende que ya en este momento debe preverse los efectos de esta realidad social y empezar a trabajar en los cambios legislativos para luchar contra sus efectos, antes de que el problema en sí sea aún más evidente, lo que ocurrirá previsiblemente en los próximos veinte años. De este modo, lo que en 1999 era un futuro, en 2010 ya se convierte en evidencia, dado que hemos llegado a la mitad del recorrido sin haber realizado todas las reformas estructurales necesarias.

Dentro de los asuntos tratados en este marco, además del problema de viabilidad del sistema de pensiones, se encuentran los nuevos retos planteados por el aumento de las necesidades de asistencia sanitaria de las personas mayores; la determinación de la estrategia europea para el empleo, donde se apunta como línea de trabajo la necesidad de prolongar la vida laboral de los trabajadores; así como la necesidad de continuar con la lucha contra la discriminación y la exclusión social. En este último tema, se incide en las diferencias entre hombre y mujer, sobre todo teniendo en cuenta que éstas representan casi dos tercios de los ciudadanos mayores de 65 años y, sin embargo, sólo un número reducido de ellas perciben pensiones de jubilación. Esta realidad se basa en el hecho de que ellas apenas han desempeñado trabajo remunerado debido a los planteamientos del modelo tradicional de familia en el que han desarrollado su vida. De esta forma, sus pensiones normalmente se adquieren como derecho derivado, vía

¹³¹ http://europa.eu/legislatios_summaries/employment_and_socialpolicy

prestación de viudedad, lo que provoca, en una gran parte de los supuestos, la insuficiencia de sus cuantías.

En materia de protección social, la Comisión presenta pautas de trabajo para el futuro. En primer lugar, se entiende fundamental la inversión de la tendencia a jubilarse anticipadamente. Además, se buscará la posibilidad de establecer nuevas formas de jubilación gradual, así como el aumento de la flexibilidad de los regímenes de jubilación. Obviamente para conseguir estos fines es precisa la cooperación entre este organismo y los distintos Estados miembros, es decir, que éstos continúen sus reformas en las líneas apuntadas desde la UE.

La misma línea de trabajo se sigue en la Comunicación de la Comisión sobre “*La evolución de la protección social a largo plazo: pensiones seguras y viables*” (2000)¹³², cuyo origen se encuentra en las declaraciones del Consejo de Europa en Lisboa, donde ya se pone en evidencia la necesidad de garantizar la viabilidad de los sistemas en un futuro próximo. Partiendo del recurrente tema del envejecimiento de la población, otra vez se trata de establecer los grandes retos en las reformas futuras de las pensiones, que aunque algunos Estados ya las han iniciado, no se consideran como suficientes. Las modificaciones deben continuar, siempre sin perder de vista los parámetros demográficos. Entre sus objetivos principales deben estar el reforzamiento de la solidaridad, la lucha contra la exclusión de quienes tienen sueldos más bajos; la coordinación de sistemas públicos y privados; y la solidez de las finanzas públicas que deben de armonizar los costes de las pensiones con el resto¹³³.

¹³² Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo, COM (2000) 622 FINAL, no publicada en el Diario Oficial.

¹³³ Estas cuestiones vuelven a ser objeto de otra Comunicación de la Comisión: “*Pensiones seguras y viables: planteamiento europeo al servicio de las estrategias nacionales*” (2001) Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones, COM (2001) 362 FINAL, no publicado en Diario Oficial. Los parámetros de estudio son similares. Se pone especial énfasis en la garantía de unas pensiones mínimas que eviten la exclusión social de los ciudadanos de más edad. Asimismo se insiste en la idea de modernizar los sistemas de

En el mismo sentido, se recogió igualmente la preocupación europea sobre los retos demográficos y sus efectos en la viabilidad de las pensiones en los Consejos Europeos de Estocolmo en 2001 y en Barcelona en 2002. En ese mismo año, la Comisión propone un paso más y señala la necesaria colaboración en la lucha contra las consecuencias del envejecimiento de la población, ya no sólo entre los distintos países de la Unión Europea, sino entre todos los Estados mundiales¹³⁴. En este sentido, presentó el 18 de marzo de este año una comunicación dirigida al Consejo y al Parlamento Europeo titulada “*La respuesta de Europa al envejecimiento a escala mundial*”¹³⁵.

Partiendo de los documentos anteriores, la Comisión trata de compartir ahora su visión sobre el envejecimiento europeo con el resto de los países. En todo caso, no olvida que la situación de la población es distinta a la europea, que en general está más envejecida. De nuevo, se insiste en plantear cambios desde el punto de vista social, económico y del empleo, siempre desde la base del fenómeno de la reducción de mano de obra y en las repercusiones económicas del envejecimiento en el gasto público, ahora planteado desde una perspectiva mundial.

De nuevo se analizan estas cuestiones, en 2005 en la Comunicación titulada “*Los valores europeos en la era de la globalización*”¹³⁶. Ahora se entiende que el envejecimiento de la población europea es un reto del presente y no del futuro, aunque

pensiones de acuerdo con las exigencias del mercado de trabajo y la evolución de las estructuras familiares.

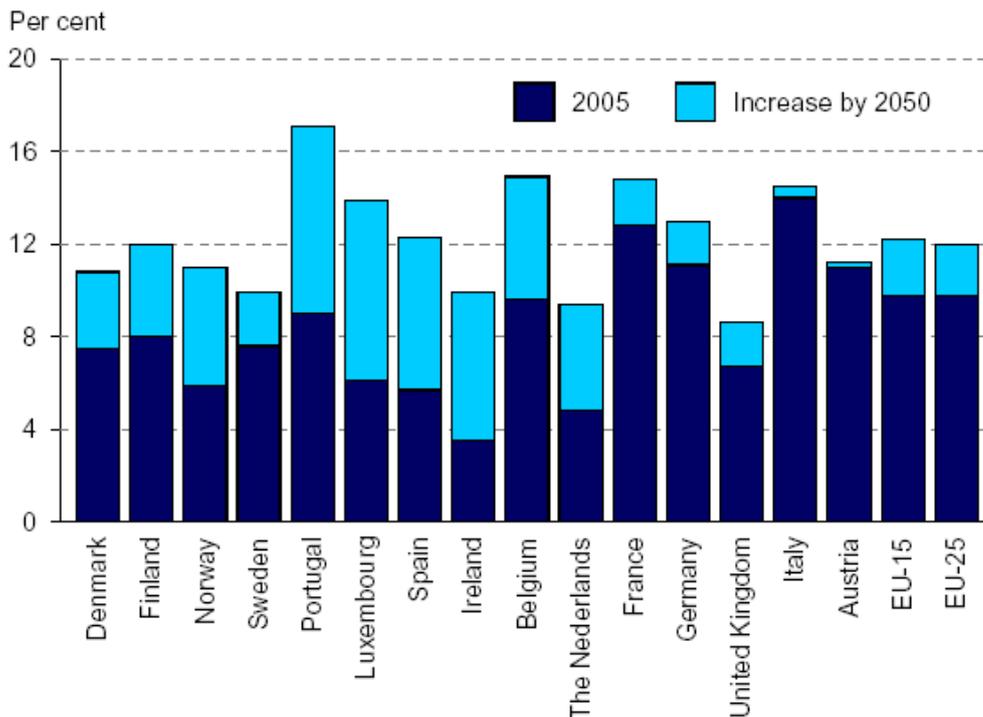
¹³⁴ De hecho, la ONU ya había puesto en evidencia este problema del envejecimiento mundial en 1982 en la celebración de una primera conferencia sobre el tema, donde se aprobó un Plan de Acción Internacional sobre el envejecimiento.

¹³⁵ COM (2002) 143 final. No publicada en el Diario Oficial. Este documento es la aportación de la Comisión Europea a la II Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento.

¹³⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo de 20 de octubre de 2005 (COM (2005) 525 FINAL).

sus principales efectos se vayan a dejar sentir más adelante. La baja tasa de natalidad y sus consecuencias en la reducción de mano de obra futura se van a acumular a las propias del incremento de los costes sociales, y seguramente van a redundar en la inviabilidad del sistema de pensiones, en el caso de que no se realicen las necesarias reformas. De acuerdo con este contexto, se propone que cada nación adapte las pensiones, sanidad y cuidados a largo plazo a esta situación, poniendo especial atención a la reducción de los costes que provocan todas estas cuestiones.

Diagram 7.1 Costs of pensions for the elderly as a percentage of GDP. In 2005 and 2050



Source: European Commission 2006²¹, supplemented by data for Norway

Dentro de los documentos que entran a examinar los efectos de los cambios demográficos, se encuentra el Libro Verde “*Frente a los cambios demográficos, una nueva solidaridad entre generaciones*” (2005), otra Comunicación de la Comisión que vuelve a tratar el tema del envejecimiento y sus consecuencias en las políticas sociales¹³⁷. Como siempre, se tratan los temas del aumento de la longevidad, el

incremento de la población mayor de 60 años previsto hasta 2030, y la baja tasa de natalidad. Todas estas cuestiones, se apunta desde este organismo de la UE, deben tenerse en cuenta en la articulación de todas las políticas públicas europeas. En todo caso, en este instrumento se acentúa el estudio de las cuestiones relativas a la promoción de la tasa de natalidad, donde deben implantarse importantes medidas de facilitación de la conciliación de la vida familiar y laboral en el seno de los grupos familiares.

Para finalizar en este Libro verde se señalan tres campos prioritarios de trabajo. En primer lugar, es precisa la promoción del crecimiento demográfico en el sentido apuntado. Por otro lado, hay que velar por el equilibrio entre generaciones, sobre todo teniendo en cuenta las necesidades de financiación futuras en materia de pensiones y salud. Por último, también se apunta la promoción en cambiar las fronteras y transiciones entre la vida activa y la pasiva.

2.3. La determinación de las grandes líneas de trabajo

Siguiendo idéntico hilo conductor, se encuentra la Comunicación de la Comisión en 2006 (*“El futuro demográfico de Europa: transformar un reto en una oportunidad”*)¹³⁸. En este documento se insiste en el análisis de ciertas variables demográficas (aumento de la esperanza de vida, declive de la fecundidad, dificultad en la renovación generacional) que indudablemente van a llevar a provocar unos trastornos sociales, que califica de profundos, en los países europeos afectados. En esta ocasión se plantea si las consecuencias pueden ser atenuadas a través del incremento de la inmigración que quizás puedan matizar los efectos de la baja natalidad y la prolongación de la duración de la vida.

Los retos fundamentales, que debate esta nueva Comunicación, son el aumento de los gastos públicos debido al incremento de las jubilaciones en la próxima década y

¹³⁷ Comunicación de la Comisión, COM (2005) 94 FINAL.

¹³⁸ Comunicación de la Comisión de 12 de octubre de 2006 (COM (2006) 571 FINAL (no publicada en Diario Oficial).

la imposibilidad de mantener la viabilidad del sistema si no se abordan importantes modificaciones en el acceso a las pensiones. En el mismo sentido, se hace eco de otro importante problema que puede ser el aumento de los costes sanitarios provocado igualmente por el envejecimiento de la población, lo que ya se había puesto en evidencia en otros documentos, como por ejemplo en la comunicación, antes mencionada, “*Hacia una Europa para todas las edades*” (1999).

Con este contexto, la Comisión propone a los países de Europa trabajar de acuerdo con cinco líneas fundamentales para atajar los problemas que van a provocar los cambios demográficos, que se pueden resumir de la siguiente manera:

1. Favorecer las medidas de conciliación de la vida familiar y laboral, en especial la mejora del permiso parental, con el objeto de incrementar el número de nacimientos en los próximos años.
2. Promover la eficiencia y la productividad con el fin de aprovechar las oportunidades que plantean los cambios demográficos.
3. Reorganizar los Estados para recibir e integrar a los emigrantes para conseguir la mano de obra cualificada que se necesite para cubrir los puestos de trabajo que van a quedar vacantes por el efecto de las jubilaciones masivas¹³⁹.
4. Impulsar la prolongación de la vida laboral, evitando la discriminación de los mayores en el mercado de trabajo. En este punto, asimismo se favorecerá la transición entre las distintas fases de la vida, se trabajará en el ámbito de la formación permanente y se favorecerá una política de salud pública común en toda la UE con el fin de reducir las diferencias en la esperanza de vida entre los países.

¹³⁹ En este tema, se puede consultar la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo al Comité de las Regiones de 3 de junio de 2003 sobre inmigración, integración y empleo.

5. Por último, hay que avanzar en la viabilidad de las finanzas públicas de los Estados, cuya principal medida debe ser la reforma del sistema de pensiones, adaptando la cobertura de los sistemas y el nivel de las cotizaciones al desarrollo del ahorro privado y al principio de capitalización.

Posteriormente, se ha seguido trabajando en este tema a través de otros instrumentos. Así, en 2007 la Comisión creó un grupo de expertos sobre cuestiones demográficas como apoyo a este organismo en estos temas, así como foro de intercambio de experiencias entre los países para atajar los asuntos relativos a este fenómeno¹⁴⁰. Y en 2008 se publica el Documento de trabajo de la Comisión del Informe demográfico sobre Satisfacción de necesidades sociales en una sociedad en proceso de envejecimiento que vuelve a incidir en los mismos problemas¹⁴¹. En concreto, en su influencia en la inviabilidad de las finanzas públicas europeas y en el nivel económico de los países, así como en la necesidad de promover políticas sociales de acuerdo con los cambios en las estructuras familiares y la promoción del envejecimiento activo.

También en 2008 hay otra Comunicación de la Comisión¹⁴², donde se publica un informe sobre la protección social y la exclusión social donde se ofrecen importantes claves de trabajo en estas materias. Así, es preciso incidir en el campo de la exclusión social de las personas más vulnerables, especialmente en la igualdad entre géneros y en la solidaridad entre generaciones. Por otro lado, se debe promocionar la prolongación de la vida activa y la viabilidad de los regímenes de jubilación¹⁴³.

¹⁴⁰ Decisión 2007/397/CE, de la Comisión de 8 de junio de 2007 por la que se crea un grupo de expertos sobre cuestiones demográficas (DOCE L 150, de 12 de junio de 2007).

¹⁴¹ SEC (2008) 2911, no publicado en el Diario Oficial.

¹⁴² “*Rapport conjoint sur la protection sociale et l’inclusion sociale 2008*”, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones, COM (2008) 42, no publicado en Diario Oficial.

2.4. Hacia la reducción del número de jubilaciones anticipadas

La Comisión europea plantea como alternativa a la jubilación de los trabajadores más mayores el fomento de la prolongación de la vida laboral. Sin ánimo de entrar a analizar este problema, que se tratará en otro punto de este trabajo, aquí se va a tratar el examen de la promoción de este principio desde su incidencia en la reducción del número de jubilaciones anticipadas.

La reducción del número de jubilaciones anticipadas, que obviamente incrementarán la edad efectiva de abandono del mercado laboral, se aborda en diversos instrumentos de la UE¹⁴⁴. En 2008 se retoma esta idea de evitar la jubilación anticipada

¹⁴³ Fuera del tema de las pensiones, se hace hincapié en la lucha contra la pobreza infantil, la reducción de desigualdades en el ámbito de la asistencia sanitaria y el incremento en los cuidados de larga duración de acuerdo con los nuevos retos demográficos.

¹⁴⁴ Anteriores a esta 2008 existen ya algunos documentos que tratan este tema. Así, por ejemplo, el Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de Regiones, informe solicitado por el Consejo Europeo de Estocolmo “*Aumento de la tasa de población activa y fomento de la prolongación de la vida activa*” de 2002 (COM/2002/0009 FINAL). Principalmente, se aboga por la revisión de los sistemas de imposición y prestaciones, recomendando la revisión de los incentivos ofrecidos a las empresas y a los trabajadores para que recurran a la jubilación anticipada en los procesos de reconversión y racionalización de actividades. Así, al contrario, habrá que fomentar la jubilación parcial y progresiva con el objeto de que los trabajadores prologuen su prestación de servicios más allá incluso de la edad de jubilación.

En otros instrumentos se vuelve a insistir en buscar alternativas a la jubilación anticipada a través de la mejora de las condiciones de trabajo, pero eso sí, teniendo en cuenta las necesidades de los trabajadores cuya actividad les provoca un importante desgaste físico con el fin de garantizarles el abandono del mercado en edades más tempranas. En este sentido, se puede consultar la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones, informe solicitado por el Consejo Europeo “*Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo*” (COM (2004)/ 0146 FINAL). Igualmente se puede analizar la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de Regiones, que lleva por título “*Modernización de la protección social para crear*

en el Informe de la Comisión Europea cuyo título es “*Longer working lives through pension reforms*”, donde se pone en evidencia la importante relación entre el principio de promoción de la vida activa y la reforma de las pensiones. En este estudio, se incide otra vez en las necesidades demográficas de la población europea y sus efectos en la relación entre activos y pasivos.

En concreto, se analiza la existencia de las jubilaciones anticipadas en algunos países europeos (exactamente en catorce de ellos) y se llega a la siguiente conclusión: esta modalidad se configura como un remedio a la expulsión del mercado laboral en edades aún jóvenes. La Comisión aporta una solución para evitar los costes que supone este hecho, los Estados pueden decidir la repercusión en los empresarios de este gasto cuando ellos sean los responsables de dicha expulsión. No obstante, la Comisión recuerda que en ocasiones las jubilaciones anticipadas también se emplean en algunos países como premio a las largas carreras de cotización, o como fórmula necesaria para que los trabajadores abandonen su actividad antes de la edad pensionable en relación a ciertos trabajos especialmente penosos.

En este sentido, se recomienda a los Estados la introducción de reformas en el sentido de facilitar la jubilación gradual, esto es, la posibilidad de flexibilizar el paso de la vida activa total a la pasiva; así como la promoción de la continuación de la vida laboral, siempre con las mayores garantías en materia de prevención de riesgos y asegurando el abandono anticipado del trabajo a aquellos que realicen actividades que requieran un esfuerzo físico superior al que debe exigírsele de acuerdo con su edad.

En todo caso, concluye la Comisión, hay que valorar el hecho de que si se incrementan los requisitos para obtener una pensión adecuada y suficiente, los trabajadores necesitarán trabajar más tiempo¹⁴⁵. Convirtiéndose esta fórmula en una

más y mejores empleos: un enfoque general que contribuya a hacer que trabajar sea rentable (COM (2003) 842 FINAL. No publicada en el Diario Oficial)

¹⁴⁵ Además la Comisión recomienda a los países miembros la evaluación continua de los efectos de las reformas que en materia de jubilación realicen, así como de las herramientas que empleen. En

medida de fomentar la continuidad en la vida laboral, incluso más allá de la edad pensionable, sin necesidad incluso de incrementar ésta o de eliminar las modalidades de jubilación anticipada. Como luego se verá, ésta es la opción elegida por algunos países.

2.5. Las repercusiones de la crisis económica en las reformas impuestas por los cambios demográficos

La Comisión ha vuelto a realizar un Informe sobre el envejecimiento demográfico en el año 2009 (“*Abordar los efectos del envejecimiento de la población de la UE*”)¹⁴⁶, basado en las previsiones presentadas por Eurostat 2008 donde de nuevo vuelve a replantear la transición demográfica que está viviendo Europa y los costes sociales de dicha realidad.

Los ámbitos de trabajo siguen siendo los mismos: buscar el equilibrio presupuestario, reducir la deuda pública, aumentar empleo- productividad y asegurar el sistema de pensiones y de asistencia sanitaria. En el tema de las pensiones, los elementos de trabajo son igualmente la necesidad de garantizar prestaciones adecuadas a los ciudadanos de edad avanzada, reforzar las condiciones de elegibilidad de las pensiones públicas y el desarrollo de sistemas privados de capitalización. Parece que la tendencia apuntada pasa por asegurar pensiones públicas mínimas, pero suficientes para todos, en un sistema presidido por el principio de solidaridad; completadas con otras que se relacionen directamente con la capacidad económica mantenida durante la vida activa por los sujetos de acuerdo con el principio de capitalización.

No obstante, en esta comunicación aparece una nueva variable como es la crisis financiera internacional que afecta a los países europeos y que matiza los instrumentos a

especial, se señala la necesidad del análisis en el las formas de empleo de los más mayores y en las composición de sus salarios.

¹⁴⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones de 29 de abril de 2009 (COM (2009) 180 FINAL- no publicado en el Diario Oficial.

emplear en la lucha contra los efectos perniciosos de la evolución demográfica. Es preciso darle prioridad al plan de recuperación de la económica actual y revisar, en parte, los objetivos antes mencionados. Son elementos a considerar la creación de condiciones favorables para las familias con el objeto de fomentar la natalidad; el incremento de la prolongación de la vida laboral, pero sin olvidar las necesidades de los más jóvenes; la necesidad de continuar con las políticas de formación permanente; y la búsqueda de la integración de los inmigrantes, aunque puedan verse afectados por la pérdida de empleos. En todo caso, la Comisión continúa su apuesta por la viabilidad de las finanzas públicas y las reformas en materia de pensiones.

2.6. Los efectos del envejecimiento en los países de acuerdo con las reformas emprendidas

En este documento se parte de la idea de que seguramente se producirá en general una disminución del número de ciudadanos en condiciones de trabajar¹⁴⁷, que reducirá los cotizantes y, consecuentemente, provocará la necesidad de soportar desde el sector público parte del coste del mantenimiento de la población con edades más avanzadas (pensiones, asistencia sanitaria y cuidados a los dependientes, entre otros)¹⁴⁸.

Como consecuencia del envejecimiento de la población, aumentará la necesidad de que el sector público proporcione transferencias y servicios relacionados con la edad. Por consiguiente, se prevé que los efectos del envejecimiento de la población sobre el presupuesto serán substanciales en casi todos los Estados miembros, y se dejarán sentir ya en el transcurso de la próxima década. Globalmente, sobre la base de las políticas

¹⁴⁷ No obstante, una primera conclusión consiste en la estimación de que en 2060 la población europea total será la misma, debido principalmente a los flujos migratorios y a la tasa de natalidad más alta de algunos de los países miembros respecto a otros. No obstante, dicha población tendrá una media de edad más avanzada.

¹⁴⁸ Para 2060 se prevé un aumento de cuatro con setenta y cinco puntos porcentuales del PIB en la Unión Europea y en más de cinco puntos en la zona euro.

actuales, se prevé que el gasto público derivado del envejecimiento de la población aumente por término medio en aproximadamente 4,75 puntos porcentuales del PIB de aquí a 2060 en la UE, y en más de cinco puntos porcentuales en la zona del euro (debido principalmente a los gastos en pensiones, en asistencia sanitaria y en cuidados de larga duración).

Para EU-25, el incremento previsto es ligeramente superior al contemplado en el informe de 2006 sobre el envejecimiento demográfico (en aproximadamente medio punto porcentual del PIB a lo largo de todo el periodo de previsión). En comparación con el informe de 2006 sobre el envejecimiento demográfico, las mayores revisiones a la baja de los efectos presupuestarios del envejecimiento de la población se han producido en Portugal, Hungría y la República Checa (como consecuencia especialmente de las reformas de las pensiones), mientras que se han efectuado importantes revisiones al alza en Grecia, Luxemburgo, Malta, Estonia, Austria, Polonia y Lituania (como consecuencia principalmente de una revisión de las variaciones previstas de los gastos de pensiones, resultante de cambios bruscos en las reformas y de la mejora de las técnicas de modernización).

Globalmente, existen diferencias notables entre Estados miembros en lo que se refiere a los efectos del envejecimiento de la población:

- El aumento del gasto público probablemente será muy significativo (igual o superior a siete puntos porcentuales del PIB) en nueve Estados miembros de la UE (Luxemburgo, Grecia, Eslovenia, Chipre, Malta, Países Bajos Rumanía, España e Irlanda), aunque para algunos países este gran aumento se producirá a partir de un nivel relativamente bajo.
- Para un segundo grupo de países (Bélgica, Finlandia, República Checa, Lituania, Eslovaquia, Reino Unido, Alemania y Hungría), el coste del envejecimiento de la población será más limitado, aunque en cualquier caso muy elevado (de cuatro a siete puntos porcentuales del PIB).
- Por último, el aumento será más moderado, igual o inferior a cuatro puntos porcentuales del PIB, en Bulgaria, Suecia, Portugal, Austria, Francia, Dinamarca, Italia, Letonia, Estonia y Polonia. La mayoría de estos países han aplicado reformas substanciales de los sistemas de pensiones, que en algunos casos también implican un

paso parcial a sistemas de pensiones privados (Bulgaria, Estonia, Letonia, Polonia y Suecia)¹⁴⁹.

Para finalizar, la Comisión aporta un balance de las tendencias fundamentales de las reformas realizadas a en algunos países. En general, se han endurecido los requisitos para acceder a las pensiones, haciendo mayor hincapié en el aumento de la edad y restringiendo el acceso a la jubilación anticipada. No obstante, se advierte, que las modificaciones se están realizando de una forma paulatina, es decir, introduciendo regímenes transitorios de acuerdo con la fecha de nacimiento de los afectados¹⁵⁰.

2.7 . Un giro hacia lo privado de los sistemas de pensiones

Desde la Comisión se apuesta por la disminución gradual del peso de los sistemas públicos de pensiones a favor de los privados, tal y como se ha apostado en las reformas realizadas en aquellos países que mejores perspectivas presentan relativas a la disminución del gasto público. Sin embargo, parece que esta tendencia no debe redundar en la garantía de pensiones mínimas públicas, dado que la insuficiencia económica de éstas puede plantear problemas anexos que impliquen consecuencias más perniciosas para los costes sociales.

Respetando estos mínimos, se propone como ejemplo las reformas que han incrementado el valor de los sistemas complementarios de pensiones. La Comisión destaca la actuación de países como Bulgaria, Estonia, Lituania o Suecia, entre otros, que han transferido parte de las cotizaciones de lo público a lo privado a través de la

¹⁴⁹ Todos los ratios referidos se encuentran cuantificados en los Anexos de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones de 29 de abril de 2009 (COM (2009) 180 FINAL- no publicado en el Diario Oficial.

¹⁵⁰ Se recuerda, además, que se deben introducirse reformas similares en el campo de la asistencia sanitaria y en la atención a través de cuidados de larga duración, cuestiones conexas directamente con el gasto en pensiones, dado que todas obedecen al hecho del envejecimiento de la población. La necesidad de reducir en gasto público en ambos sectores debe realizarse con el objeto de garantizar la viabilidad económica de los Estados.

implantación de fondos regidos por el principio de capitalización. Asimismo, otros Estados, como Reino Unido, Dinamarca o Países Bajos, han optado por incrementar el peso de los planes de empresa.

No hay que dejar de hacer notar en este punto que lo que se está recogiendo en este informe es una transformación de las propias bases del sistema de pensiones. Se trata de una evolución desde su articulación a través del principio de solidaridad intergeneracional, donde los activos soportan los costes de los pasivos, a la aplicación, en mayor o menor medida, de la implantación del principio de capitalización, donde cada uno de los activos van a “ahorrar” para el momento de su retiro. Quizás, este sea uno de los puntos fundamentales de los cambios a afrontar por la legislación de Seguridad Social con el fin de asegurar la viabilidad económica de las pensiones. No obstante, habrá que matizar sus efectos de acuerdo con la actual coyuntura económica, como a continuación se pasa a analizar.

2.8. Pautas para la adaptación a la nueva situación provocada por la crisis económica

Aunque la necesidad de reformas de las pensiones de la Seguridad Social para adaptarse a los nuevos parámetros demográficos es un asunto predicado por la Comisión desde hace más de una década, no obstante, ahora se matizan dichas apreciaciones de acuerdo con la nueva situación de la economía europea. Se parte de la evidencia de que los esfuerzos de los distintos países para frenar el incremento de la deuda pública se va a ver afectados profundamente por esta circunstancia.

Pero, el problema va más allá, ya que los efectos perniciosos que la realidad demográfica puede causar en el sistema de bienestar se van a agudizar y en este contexto hay que analizar la aplicación del principio de solidaridad y de reparto en el sistema de las pensiones. En relación a este último, hay que valorar su desarrollo en una situación económica que grava las necesidades de financiación, lo cual recae directamente sobre impuestos y cotizaciones. Por otra parte, la aplicación del principio de capitalización se enfrenta a la crisis financiera, que afecta considerablemente al valor

de los fondos y planes de pensiones, sobre todo, dice la Comisión, a los sujetos con edades más cercanas a la jubilación que han sufrido la pérdida de valor de sus activos. Es justamente el peso de los principios indicados- reparto versus capitalización- lo que tendrá que valorarse en las distintas reformas.

En todo caso, parece que lo prioritario es la introducción de reformas que traten de paliar los efectos de la crisis económica, lo que influirá directamente en los problemas esbozados en el sistema de pensiones. Posteriormente, deberá abordarse el resto de las modificaciones legislativas sobre pensiones en la línea ya apuntada por la UE en otros documentos, como estrategia a aplicar a largo plazo. Esto es, la promoción de la natalidad a través de mejores condiciones familiares, la prolongación de la vida activa, el aumento de la productividad y el dinamismo de la economía, la integración de los inmigrantes y el saneamiento de las deudas públicas.

2.9 Últimas conclusiones: El Libro Verde en pos de unos sistemas de pensiones adecuados, sostenibles y seguros (2010)

Siguiendo el rastro de la Comunicación de la Comisión de 2009 titulada “*Abordar los efectos del envejecimiento de la población de la UE*”, un año después el Libro Verde aborda las necesidades de reforma de las pensiones en el contexto económico de la crisis en la que está inmersa Europa.

Se insiste en la relación entre la crisis económica y la viabilidad de los sistemas de pensiones afectados por el envejecimiento de la población. De hecho, se señala que los efectos negativos de esta última realidad se hacen más patentes y van a aparecer más rápidamente debido a las consecuencias de dicha crisis. En este contexto, la Comisión recomienda que las reformas de las pensiones se hagan acompañadas con la Estrategia global Europa 2020, cuyo principal objetivo es el crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Desde el punto de vista contrario, la atenuación del empobrecimiento de los más mayores en el ámbito de la protección social ayudará a contribuir a la lucha contra las dificultades económicas.

No obstante, fuera de esta interrelación, el estudio abordado se hace otra vez desde el punto de vista principal del envejecimiento demográfico, partiendo de los anteriores análisis, donde ya se puso de manifiesto la relación entre este elemento y la sostenibilidad del sistema de pensiones. De nuevo, se vuelve a insistir en las bajas tasas de natalidad y en la de dependencia futura entre activos y pasivos, que pasará de cuatro activos por pasivo en 2010 a dos activos por cada pasivo en 2060. Esta preocupante situación debe ser resuelta con el fin de garantizar la viabilidad del sistema de protección social. Además, también los cambios en la estructura familiar son importantes, dado que la reducción de su faceta de socorro entre familiares, recae directamente en el incremento de los costes de la asistencia sanitaria y de dependencia, tal y como ya se había puesto de manifiesto en anteriores declaraciones.

Ahora se añaden otros elementos a considerar como es el hecho de que la vida laboral a tiempo completo se inicia más tarde debido, principalmente, a las necesidades de formación. Por otro lado, aunque en parte la tendencia ha empezado a remitir, se anticipa la edad de jubilación como consecuencia de los efectos perniciosos de expulsión del mercado de trabajo a los más mayores. La conclusión es que el período de actividad laboral se reduce considerablemente con importantes secuelas en el ámbito de las cotizaciones. De este modo, señala la Comisión, parece que la única solución es el incremento de la edad mínima de jubilación y el aumento de la productividad de los trabajadores.

Finalmente, siguiendo las ideas ya aportadas anteriormente, en especial en el Consejo Europeo de Estocolmo (2001), la Comisión insiste en que los distintos Estados deben seguir trabajando en la línea de la reducción de la deuda pública y el aumento de las tasas de empleo y productividad, así como en la reforma de pensiones, asistencia sanitaria y dependencia.

2.10 La apuesta por el principio de reparto

En el ámbito concreto de las pensiones, la Comisión señala las líneas a seguir en las reformas que deben llevar a cabo los distintos Estados, que en todo caso deben estar

presididas por el principio de solidaridad, desde dos puntos de vista, entre generaciones y a nivel nacional. Por lo tanto, parece que estas primeras declaraciones se insertan en la defensa del principio de reparto y no el de capitalización. Así, se está sugiriendo que debe encargarse del sostenimiento del sistema de pensiones los activos que cotizan en este momento y deja a un lado la posibilidad de desviar el coste de las prestaciones a cada uno de forma individual. Dicho en otros términos, hay razones para entender que se aboga por la solidaridad entre generaciones y no por el sostenimiento propio de cada uno de sus pensiones a través de fondos particulares.

No obstante, no hay que olvidar que en otros documentos se podía deducir, al contrario, la apuesta por la puesta en marcha de sistemas privados de pensiones basados en el principio de capitalización, mientras que ahora se está apostando por mantener las pensiones de acuerdo con el principio de reparto, es decir, el sostenimiento del sistema público basado en la solidaridad entre generaciones.

Es importante resaltar que en este documento se incide sobre el problema que ha generado la crisis en los fondos de pensiones, un modo básico de puesta en marcha del principio de capitalización en el ámbito privado, dado que forman parte del mercado financiero. Es justamente en este punto, donde la Comisión pone especial énfasis en la necesaria coordinación entre economía y pensiones.

Quizás uno de los elementos para llegar a la decidida apuesta por el principio de reparto sea que las pensiones de capitalización se han visto afectadas y se verán afectada por los precios de los activos financieros, consecuencia de la crisis actual y por el envejecimiento de la población. Así, este último parámetro puede reducir los rendimientos de los fondos de pensiones, lo que consecuentemente elevará sus cuotas y disminuirá las prestaciones y puede ser que incluso se incrementen los riesgos asumidos¹⁵¹.

¹⁵¹ Este efecto tiene su origen en las caídas de los tipos de interés y los valores activos. Para ahondar sobre el tema, la propia Comunicación cita al respecto el siguiente documento: OCDE, *Pensions and the crisis- How should retirement income system respond to financial and economic pressures*, 2009.

En definitiva, las reformas ahora se encuentran con un doble problema de financiación. Por un lado, la apuesta por unas pensiones públicas para toda la población plantea grandes problemas de elevación del déficit debido sobre todo al envejecimiento de la población. Pero, por otro, los fondos de pensiones tampoco son la solución, aunque algunos países con especiales problemas de deuda pública hayan girado sus reformas de pensiones hacia ellos, ya que la crisis financiera les castigará especialmente y, además, también tienen efectos en el déficit público en cuanto a que generalmente vienen acompañados de desgravaciones fiscales para conseguir el fomento del ahorro particular. Quizás sea preciso encontrar un punto de encuentro entre ambos caminos y por ello apuesta la Comisión.

2.11. Principales tendencias en la reforma de pensiones en los Estados miembros

La Comisión hace un ejercicio de análisis de las principales directrices que han dirigido las modificaciones realizadas hasta este momento por los distintos Estados de la UE para atajar los problemas que el envejecimiento causa en los sistemas de pensiones. Este encuadramiento que nos ofrece la propia institución puede servir como introducción al examen de las reformas concretas que a continuación se analizarán.

Desde la idea de la necesaria reforma de las pensiones con el objeto de garantizar su viabilidad económica de acuerdo con la realidad demográfica, se pueden señalar las siguientes líneas de trabajo:

1. Cambios concretos en la pensión de jubilación:

- a) Incremento de la edad de jubilación a través de reglas que penalizan a quien se retira del mercado de trabajo de forma prematura y premiando a quien prolongue su actividad. La Comisión concluye que el aumento de la edad es uno de los elementos fundamentales para la consecución de la viabilidad del sistema.

b) Cálculo de la pensión basada en la media de las retribuciones a lo largo de toda la vida activa que sustituye, en muchos casos, al anterior cómputo realizado de acuerdo con la elección de los mejores años de salario.

2. Reducción de la proporción de las pensiones públicas de reparto, que en muchos casos, ocupaba el 100% de lo percibido. Se concede mayor protagonismo a los planes privados complementarios basados en el principio de capitalización.

En este punto, la Comisión recomienda que se tenga en cuenta que los riesgos de los planes de pensiones deben gestionarse adecuadamente, puesto que de ello depende la sostenibilidad del sistema.

3. No obstante, no hay que olvidar que, al margen de estos planes, se hace una apuesta por el principio de solidaridad entre generaciones, con lo que se apunta la necesidad de establecer pensiones mínimas, la cobertura de los trabajadores atípicos y el cómputo de las interrupciones involuntarias del empleo, incluso por cuidado de familiares.

En este sentido, se han realizado algunas reformas con el fin de proteger a los grupos más vulnerables, ampliando la cobertura o ayudando a la adquisición de derechos. En especial, se hace una mención a la situación de las mujeres, que tienen más riesgo de pobreza, ya que sus pensiones son más bajas y su expectativa de vida mayor. En este tema, en algunos casos se reconocen los períodos de cuidado dedicados a la familia dentro del desarrollo del principio de reparto.

2.12 Los consejos de la Comisión para abordar las futuras modificaciones

De acuerdo con el examen de las principales reformas del sistema de pensiones ya realizadas en los Estados miembros y siempre dentro de las pautas de actuación ya

indicadas por el Consejo de Estocolmo en 2001, la Comisión indica las líneas de trabajo en el futuro que deben incidir en las reformas legislativas que ya han sido iniciadas por un gran número de Estados miembros.

La primera recomendación consiste en garantizar **la adecuación y sostenibilidad de las pensiones**, haciendo especial hincapié en las dificultades que plantea en sistema público de pensiones. Pero, también incidiendo en el reforzamiento de los planes de pensiones en el ámbito privado como elemento fundamental para complementar las prestaciones anteriores.

En esta línea, junto al sistema de pensiones típico basado en el principio de solidaridad, se propone crear posibilidades de complementarlos a través de la prolongación de la vida laboral o de la contratación de planes de pensiones. Dicho en otras palabras, se entiende primordial la creación de derechos complementarios, con independencia de su naturaleza, que complementen las prestaciones de vejez más básicas.

Asimismo, para reforzar las pensiones públicas se señala la necesaria cobertura de ausencias involuntarias del mercado laboral (por cuidado de familiares, períodos de desempleo o enfermedad), la protección especial de los trabajadores con contratos temporales y el aseguramiento de pensiones públicas mínimas para todos los ciudadanos. Para fortalecer las pensiones privadas se plantea la reducción del riesgo de la inversión, especialmente repartiendo éste entre el propio beneficiario y los proveedores de acuerdo con las ventajas que ofrecen los seguros colectivos.

Respecto al reforzamiento de la sostenibilidad del sistema, preocupa especialmente su relación con la crisis económica. Su superación va a tener un impacto importante en su aseguramiento. En todo caso, el incremento en la oferta de mano de obra y un fortalecimiento de la productividad puede tener unos efectos positivos muy importantes en este contexto. Otro elemento que influirá de modo especial será el incremento de la tasa de empleo en los más mayores. Como se puede observar, se trata de otra vuelta de tuerca al asunto del incremento en la edad media de jubilación, pero visto desde otro punto de vista.

En este sentido, otra recomendación de la Comisión consiste en el alcance del **equilibrio entre tiempo de trabajo y de jubilación**. De nuevo se vuelve a retomar la idea del incremento del período de tiempo que los ciudadanos están jubilados. Se mantiene que incluso llega en muchas ocasiones a un tercio de la vida adulta del sujeto. De esta forma, sólo un aumento del tiempo de trabajo en detrimento del tiempo de retiro puede asegurar que el sujeto no perciba prestaciones muy reducidas, o en ocasiones, ni siquiera llegue a recibirlas.

Varios son los temas relacionados con la garantía de la prolongación de la vida laboral para conseguir que esta acción no sea perjudicial para el trabajador¹⁵². En primer lugar, para conseguir este fin es importante realizar un examen concienzudo de los riesgos para la salud de la vida activa, que ya han iniciado algunos países. Pero, también, es fundamental la reconversión profesional para la adaptación de los puestos de trabajo a las nuevas tecnologías que seguramente sufren más los trabajadores de mayor edad. Esta idea se pone en relación con el principio de fomento de la formación permanente que se ha promulgado desde las distintas instituciones de Europa, que adquiere una dimensión especial en la continuación de la actividad laboral de los más maduros. En esta línea, las opciones más flexibles de trabajo, como por ejemplo el teletrabajo, pueden ser de gran ayuda a la continuación de la vida activa. En otro orden de cosas, otro punto a integrar en este examen es la solución de las diferencias salariales entre hombres y mujeres que puede perjudicar especialmente a estas últimas a la hora de calcular su pensión de jubilación.

Por otro lado, la Comisión propone la **eliminación de los obstáculos a la movilidad** en la UE. Con este argumento se persigue la promoción del mercado interior de las pensiones para lo cual será fundamental establecer líneas comunes de actuación en materia de fondos de pensiones, eliminando las barreras que provocan las diferentes reglamentaciones nacionales¹⁵³. Deberá trabajarse en la eliminación de obstáculos para

¹⁵² En esta línea, la Comisión está preparando el Año Europeo del Envejecimiento Activo 2012 para animar a los Estados a mejorar las condiciones y oportunidades de trabajo de los más mayores.

facilitar la competencia y la eficacia. Igualmente será preciso establecer normas de contabilidad apropiadas y comparables, así como la coordinación de fuentes de ingresos adicionales para los jubilados, como por ejemplo son las hipotecas inversas. Por último, se señala la necesaria armonización de las reglas fiscales aplicables a los planes de pensiones de acuerdo con la Directiva de 2003, que aún algunos Estados no han adoptado.

Otra línea de trabajo dentro de la eliminación de obstáculos a la movilidad se encuentra la movilidad de las pensiones. En este campo se trata de promover normas mínimas sobre adquisición, conservación y transferibilidad de derechos de pensiones complementarios, reglamentación que ya ha sido sugerida en diversas ocasiones por la propia Comisión.

Por último, se fomentan las **pensiones más seguras y transparentes con mejor concienciación e información**. Para esto se proponen reglamentaciones de la UE para resolver las carencias que provoca el paso de sistemas únicos a sistemas múltiples: así existe convivencia entre planes de seguridad social y de planes privados; individuales y colectivos; y voluntarios y obligatorios. Dentro de estas cuestiones, se recomienda la mejora de la solvencia de los fondos de pensiones, el análisis del riesgo de insolvencia del empleador, así como la facilitación de la toma de decisiones de los posibles beneficiarios de los planes y productos de pensiones a través de la información sobre ellos.

3.- UNA APROXIMACIÓN A LAS PRINCIPALES REFORMAS EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE.

3.1 TENDENCIAS DEL SISTEMA DE PENSIONES EN LA SEGURIDAD SOCIAL FRANCESA

¹⁵³ Se trata de ir más allá de la Directiva 2003/41/CE, relativa a las actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo.

En los últimos veinte años en sistema de pensiones de la Seguridad Social francesa ha sufrido una serie de variaciones, tendentes a adaptar la protección a las variables demográficas y económicas. La reforma general de la pensión de jubilación se inicia en año 1993 y culminó su primera etapa con la reforma de 2003, la denominada “*reforma Fillon*”¹⁵⁴.

La reforma se llevó a cabo desde la idea principal de hacer viable el sistema de la pensión de jubilación a la vista de los cambios provocados por el nuevo contexto demográfico, que ya en estos momentos empezaba a dejarse sentir en este país debido a la generación del “Baby boom” que nació después de la 2ª Guerra Mundial, que empezaban a plantear su jubilación. En los textos de la propia reforma se asegura que la única forma de afrontar el que denominan como choque demográfico es la reforma de la pensión de jubilación a través del aumento progresivo de la duración de la actividad, lo cual hay dos caminos para alcanzarlo o bien se aumenta la exigencia en el período de cotización, o bien se retrasa la edad legal para acceder al beneficio¹⁵⁵.

De acuerdo con estos principios, las principales reformas pivotan alrededor del período de carencia exigidos para acceder a la pensión de jubilación. En concreto, en primer lugar, se pasó de tener en cuenta los 10 mejores años de cotización a hacerlos sobre la base de los 25 mejores. Esta opción no tiene porque significar una pérdida en al cuantía de la prestación. Realmente sus efectos dependerán de la carrera de seguros de cada sujeto. En cualquier caso, parece más razonable ajustar el importe de los beneficios al esfuerzo contributivo de cada uno. Por otro lado, para alcanzar la pensión completa se pasa progresivamente de exigirse 37, 5 años a 40 tanto en el régimen general como en el especial. Con posterioridad, en el 2008, se volvió a incidir en ese punto y para el año 2012 se demandarán 41 años. En cualquier caso, se avisó de que en el futuro próximo se harían reformas sobre el período mínimo de cotización exigido de acuerdo con las esperanza de vida.

¹⁵⁴ Sobre este tema puede consultarse *Revista Actualidad Internacional Sociolaboral*, núm. 137/2010. págs. 59 y ss.

¹⁵⁵ “*Le relèvement de l’âge de la retraite: principes généraux*” en www.retraites2010.fr

Respecto a la edad de jubilación, que en ese momento eran 60 años, se reconocieron bonificaciones para los que se jubilasen con posterioridad a esta edad con el fin de promocionar la continuación en el mercado laboral. Aunque se establecieron normas que reconocían a los trabajadores con carreras largas (quienes empezaron a los 14 años) la posibilidad de acceder al beneficio con anterioridad.

Estas reformas, así como las que vendrán después, tienen los mismos objetivos. Se busca la viabilidad del sistema, que pasa por la disminución de los costes, pero siempre manteniendo el nivel adquisitivo de los pensionistas, sin elevar la carga impositiva o de cotizaciones de los activos. De este modo, la única fórmula para atajar el problema parece estar en el aumento de la edad legal para acceder al beneficio o en incrementar la duración del período de cotización. Se persigue encontrar soluciones duraderas, pero siempre respetando el principio de solidaridad, esto es, la solidaridad intergeneracional.

En la actualidad, se han marcado líneas similares de actuación de la reforma de pensiones, originadas en un proyecto de ley de 13 de julio de 2010¹⁵⁶, que se sustentan en los siguientes principios: 1. Aumentar la duración de la actividad de manera progresiva y justa y reparto equilibrado del esfuerzo entre los asegurados; 2. Reforzar la igualdad en los sistemas de retiro; 3. Mejorar los sistemas de solidaridad y la información sobre la pensión de jubilación¹⁵⁷.

La Exposición de Motivos de la proposición de ley, una vez más, justifica los cambios en la evolución de la sociedad y en el incremento de la esperanza de vida. Sólo con importantes mejoras se podrá garantizar la jubilación de las generaciones actuales y futuras. El mantenimiento del sistema de repartición debe mantenerse a través de la

¹⁵⁶ Projet de Loi portant réforme des retraites, n° 2760, registrado el 13 de julio de 2010.

¹⁵⁷ Este proyecto sigue en tramitación. En estos momentos, ha sido aprobado en primera lectura por la Asamblea Nacional en fecha 15 de septiembre de 2010.

búsqueda de medios de equilibrios, puesto que el déficit es contrario a la misma esencia del régimen de jubilación de reparto. Y esto es difícil con la actual regulación. No hay que perder de vista que en la actualidad hay 1,7 cotizantes por cada jubilado, pero que en 2020 sólo serán 1,5. Con lo que consecuentemente la continuación del sistema de reparto precisa de reformas estructurales.

El objetivo fundamental de la reforma de 2010 es el restablecimiento del equilibrio en el sistema de pensiones, tal y como señala la UE. El plazo para cumplir esta meta se ha fijado en 2018. Se prevé que el déficit acumulado hasta ese momento se transferido a la Caja de Amortización que gestionará el Fondo de Reserva para la jubilación.

3.1.1. El incremento progresivo del esfuerzo entre los asegurados.

El aumento de la duración de la actividad de manera progresiva y justa y reparto equilibrado del esfuerzo entre los asegurados sólo afectará a los nacidos después de 1951, pero eso sí unificando las normas tanto para los regímenes privados y públicos como el de los funcionarios. En este ámbito unas medidas se relacionan con el incremento de la edad legal de abandono del mercado laboral y otras con cambios producidos en el período de cotización exigido par acceder a la pensión máxima de jubilación en la línea de las anteriores reformas.

A.- Modificaciones relacionas con la edad de abandono del mercado laboral

El primer cambio propuesto es la elevación de la edad legal para acceder a la pensión de jubilación no sólo para los trabajadores del sector privado, sino también para los funcionarios¹⁵⁸. Se establecerá un régimen transitorio para llegar a los 62 años en

¹⁵⁸ En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley se justifica esta solución como la única que puede adoptarse de acuerdo con los parámetros demográficos. Se parte de la idea de que desde 1982 el aumento de la esperanza de vida ha sido de 6,3 años. En concreto, se ha señalado que la esperanza de vida en 1980 a los 60 años era de 17,3 para los hombres y de 22,4 para las mujeres, mientras que en 2009 a los

2018¹⁵⁹. El incremento será gradual, elevándose cada año 4 meses. Se iniciará esta subida a partir de julio de 2011 hasta llegar a 62 en 2018. De esta forma, los nacidos en el año 1951 alcanzarán la edad legal de jubilación a los 60 años y cuatro meses hasta llegar a los nacidos en el año 1956 que se jubilarán a partir de los 62 años¹⁶⁰.

La edad legal de 62 años también se aplicará a todos los funcionarios que hasta ahora se podían jubilar a los 60 años¹⁶¹. La aplicación será transitoria con los mismos plazos establecidos para los trabajadores del sector privado. No obstante, igualmente se elevará para los que tenían establecidos otros límites. Es decir, los incluidos en las denominadas categorías activas, como por ejemplo son los militares o los policías. En concreto, se incrementa la edad dos años respecto a la actual. Así, cuando la edad estaba establecida con anterioridad en 50 años ahora pasa a 52 o cuando ésta era de 55 se cambia a 57. En consecuencia, se trata de incrementar en todos los ámbitos la edad legal de salida del mercado laboral en dos años con independencia de cual sea la edad de partida¹⁶².

62 años es de 20,8 para los primeros y 25,2 para las segundas. Con lo cual las medidas tomadas son esenciales para conseguir el equilibrio del sistema. Vid. *Presentación de la Reforma de Pensiones* de Eric Woerth. Ministro de Trabajo, de la Solidaridad y de la Función Pública en París el 16 de junio de 2010. Se menciona que ya en otros países se establecen edades legales de jubilación superiores a los 60 años franceses. De esta manera, se justifica el aumento de los 2 años a través del derecho comparado, que resulta malparado ante los ciudadanos, ya que sus subidas deberán partir de derechos menos beneficiosos.

¹⁵⁹ Desde la reforma de 2003 se bonificaba a todos los trabajadores que solicitaban la pensión después de los 60 años.

¹⁶⁰ Para evitar los efectos perversos que puede causar la elevación de la edad de jubilación para quienes se encuentran en situación de desempleo, se introduce una ayuda para los mayores de 55 años, similar al subsidio español concedido a los 52 años, que amortigua las consecuencias adversas que puede provocar ser expulsados antes de tiempo del mercado laboral.

¹⁶¹ Otras reformas planteadas en el ámbito de los funcionarios son la igualación de la tasa de cotización con el sector privado; la derogación de la modalidad de jubilación anticipada que permite abandonar el mercado sin someterles a condición de edad cuando llevaban 15 años de servicio y tenían 3 hijos; y la concesión de la pensión mínima en las mismas condiciones que en el sector privado.

DATE DE NAISSANCE	AGE DE DÉPART AVANT LA RÉFORME	DATE DE DÉPART AVANT RÉFORME	DÉCALAGE DE L'ÂGE DE DÉPART	AGE DE DÉPART APRÈS LA RÉFORME	DATE DE DÉPART APRÈS RÉFORME
1 ^{er} juillet 1951	60 ans	1 ^{er} juillet 2011	4 mois	60 ans et 4 mois	1 ^{er} novembre 2011
1 ^{er} janvier 1952	60 ans	1 ^{er} janvier 2012	8 mois	60 ans et 8 mois	1 ^{er} septembre 2012
1 ^{er} janvier 1953	60 ans	1 ^{er} janvier 2013	1 an	61 ans	1 ^{er} janvier 2014
1 ^{er} janvier 1954	60 ans	1 ^{er} janvier 2014	1 an et 4 mois	61 ans et 4 mois	1 ^{er} mai 2015
1 ^{er} janvier 1955	60 ans	1 ^{er} janvier 2015	1 an et 8 mois	61 ans et 8 mois	1 ^{er} septembre 2016
1 ^{er} janvier 1956	60 ans	1 ^{er} janvier 2016	2 ans	62 ans	1 ^{er} janvier 2018
Génération suivantes	60 ans		2 ans	62 ans	

FUENTE: El gobierno francés

Por otro lado, también se quiere incrementar las edades legales de abandono del mercado laboral respecto a los distintos regímenes especiales, que establecen reglas más beneficiosas para sus protegidos. En el año 2008 se publicó un calendario con los incrementos concretos para cada uno de ellos. Ahora se va a relanzar dicho calendario.

Existen excepciones a estas reglas. En la reforma de 2003 se introduce la modalidad de jubilación anticipada basada en carreras largas de cotización y desde ese momento se han beneficiado de esta posibilidad más de 600.000 personas. Se ha fundamentado esta opción en una elemental idea de justicia: quien empezó a trabajar antes, debe abandonar el mercado laboral también antes¹⁶³. De esta forma, se conseguirán más pronto las cotizaciones precisas para acceder a la pensión máxima. Así si se empezó la actividad laboral con 16 años cuando cumplan 60 años, ya habrán cotizado 44 años, cuando sólo se van a exigir 41,5 a quienes se jubilen a los 62 años¹⁶⁴.

¹⁶² Sobre este asunto, puede consultarse « *Le relèvement de l'âge de la retraite pour les fonctionnaires et des conditions de durée pour les militaires* » en www.retraites2010.fr

¹⁶³ « *Prolonger et élargir le dispositif carrière longues* » en www.retraites2010.fr

¹⁶⁴ Como puede observarse se continúa la tendencia de la reforma anterior, aunque también se eleva la edad respecto a la que se estableció en 2003. Así, quienes empezaron a trabajar con 16 años sí podrán seguir jubilándose a partir de los 60 años y quienes empezaron su actividad laboral a los 14 ó 15 años podrán hacerlo a los 58 ó 59 respectivamente. Esta nueva fórmula de jubilación anticipada sólo será aplicable a los nacidos desde 1956. Por otro lado, se ha abierto este derecho a los que se insertaron en el mercado laboral a los 17 años que también podrán salir del mercado laboral a los 60 años. Se ha previsto por el gobierno francés que se beneficiarán de esta norma 50.000 personas en 2011 y 90.000 en 2015.

Por otro lado, igualmente se mantendrá la misma edad, 60 años, para aquellos trabajadores expuestos en la prestación de sus servicios a factores de penalidad o para quienes sufran una incapacidad física igual o superior al 20%. En estos supuestos, no se penaliza a los protegidos en la cuantía de la pensión, sino que se podrán beneficiar de la jubilación máxima si alcanzan las cotizaciones exigidas¹⁶⁵.

B.- Modificaciones relativas al período de carencia para acceder a la pensión máxima

Respecto al período de carencia que se exige para alcanzar la pensión máxima, por fin, se estabilizará en el año 2014, después de sufrir varios cambios, en 41 años y un trimestre para los nacidos en 1953 y 1954. No obstante, ya se avisa sobre la necesidad de ampliarlo de acuerdo con las estimaciones demográficas, de forma que en 2020 sea al menos de 41,5.

De esta forma, un trabajador que desee jubilarse a los 62 años sólo podrá acceder a la pensión máxima si inició su actividad laboral a los 20 años y medio. De manera que quienes se hayan insertado en el mercado laboral más tarde, por elección propia¹⁶⁶, sólo podrá acceder a esta cuantía en el supuesto de que continúe trabajando más allá de la edad pensionable. Esta norma puede ser un importante aliciente a la continuación en el mercado de trabajo más allá del momento a partir del cual la norma permite acceder a la pensión de jubilación¹⁶⁷.

¹⁶⁵ En este contexto, es destacable una importante medida de prevención como es la implantación de una cartilla sanitaria individual, donde quedé reflejada la peligrosidad de la actividad laboral en ciertos ámbitos.

¹⁶⁶ Como luego se verá, a quienes no se les permita incorporarse al mercado laboral debido a la imposibilidad de encontrar un trabajo y deban permanecer en desempleo por razones ajenas a su decisión, se les reconocerán ciertas cotizaciones ficticias.

¹⁶⁷ Como se puede observar, es más amplio que el exigido por el sistema de Seguridad Social español, que lo ha establecido en 35 años. En cualquier caso, esta diferencia tampoco es real, dado que en el cálculo de las pensiones de jubilación francesas se tienen en cuenta ciertos elementos como cotización

En definitiva, de acuerdo con las nuevas perspectivas demográficas en el sistema francés se ha decantado principalmente por elevar la edad legal de jubilación más que por incrementar los períodos de cotización. El gobierno ha privilegiado la primera opción. Las razones dadas han sido las siguientes: en los próximos años la mayoría de los franceses habrán cotizado por más de 41 años, de modo que con el cambio introducido no se producirá un alargamiento de las vidas laborales: pero, también se plantea que si se tomase esta medida se concentraría todo el esfuerzo sobre aquellos trabajadores que empezaron su vida laboral más tarde y esto no se entiende como equitativo. Además, la opción tomada se fundamenta aún más si se compara las edades del resto de los países europeos que en general acceden a la pensión de vejez a edades más tardías¹⁶⁸.

3.1.2. Reforzar la igualdad en los sistemas de retiro.

que no se valoran en las nuestras. Aquí se señalan algunos ejemplos, obviamente no se incide en el resto, ya que son similares a los españoles.

Así, de acuerdo con el art. L351 del Código de la Seguridad Social se incluyen como períodos de cotización, además de los períodos de desempleo incesante, los tiempos que se haya estado en paro involuntario no indemnizado. Asimismo, se contabilizan, conforme al principio de conciliación de la vida familiar y laboral, cuatro trimestres de cotización por cada hijo para las mujeres con el fin de valorar la incidencia que sobre sus vidas profesionales puede tener la maternidad, el embarazo y el parto; para uno de los progenitores (determinación por mutuo acuerdo) cuatro trimestres por cada hijo menor de 4 años por la dedicación a su educación durante los cuatro años siguientes a su nacimiento o adopción; y igualmente a uno de los padres cuatro trimestres por cada hijo menor debido a la incidencia en sus vidas laborales del cuidado de un hijo.

De este modo, para aquellos pensionistas que sean padres, sobre todo las madres y quienes tienen varios hijos, seguramente el esfuerzo de reunir 40 años de cotización es similar a los 35 que se demandan en el sistema español para acceder a la pensión de jubilación máxima. Es preciso valorar estos elementos al fin de proponer igualar los mínimos que se exigen en cada legislación, ya que en caso contrario no se estarán comparando parámetros idénticos.

¹⁶⁸ “*Le relèvement de l’âge de la retraite: principes généraux*” en www.retraites2010.fr

En la misma línea que en los Pactos de Toledo en el sistema español, se determina en el proyecto de reforma francés que los distintos regímenes deberán modificarse de acuerdo con el principio de convergencia en la protección de los trabajadores públicos y privados. Como se puede deducir parece que la igualación en la protección es una garantía fundamental para todos los protegidos.

Dentro de este principio, como reformas concretas se determina la elevación de la tasa de cotización para los funcionarios desde el 7,85 al 10,5%, que es la que se impone en general al resto de los trabajadores. Además, se eliminan ciertos privilegios como es la retirada del mercado laboral de forma anticipada para los padres de 3 hijos, siempre y cuando hayan cotizado más de 15 años, que no existe en el sector privado. En definitiva, se trata de garantizar un mínimo estándar de condiciones para los trabajadores del ámbito público como el privado. Para conseguir esta orientación es preciso que en la ley de financiación de la seguridad social, que se aprueba anualmente, se incluyan ciertas partidas concretas para alcanzar este objetivo.

3.1.3. Mejorar los sistemas de solidaridad:

En la misma línea que ya se apuntaba de igualar la protección, se determina la mejora de las pensiones de los trabajadores agrarios, sobre todo con el fin de asegurarles el acceso a una renta mínima. Además, en idéntico sentido, se aumentan las cotizaciones reconocidas a los jóvenes con dificultades de entrada en el mercado de trabajo, que van a pasar de cuatro trimestres a seis con el fin de que no se les penalice por su tardanza en incorporarse al mercado de trabajo, sobre todo en una coyuntura económica como la actual¹⁶⁹. Por otro lado, se contabilizaran a los efectos de cotización las cuantías

¹⁶⁹ Otro de los retos que se plantea es la dificultad que se van a encontrar los ciudadanos, si se aumentan los períodos de cotización exigibles tanto para acceder a la pensión como para alcanzar la máxima, dado que la inserción del mercado laboral es más tardía, por razones de estudios o por motivos ajenos a la voluntad del sujeto que vienen marcados por el propio funcionamiento del mercado laboral. Esta situación puede llevar al deterioro de la pensión Vid. Comisión Europea, *Libro verde en pos de unos*

concedidas como prestación de maternidad de las trabajadoras que deberán valorarse el mismo año que se disfruten.

En ambos casos se justifica el cambio en la búsqueda de una mayor solidaridad en el sistema de pensiones. En el primer supuesto, se reconocen períodos ficticios de cotización a trabajadores que no han podido acceder al empleo y, por tanto, no han podido iniciar su carrera de seguros por causas ajenas a ellos. En el segundo caso, se trata de beneficiar a las mujeres que perciban prestaciones durante su maternidad con el fin de que esta situación no afecte negativamente a sus pensiones futuras. Junto a todas estas reformas, se plantean también importantes cambios fiscales con el objeto de que colaboren en el mantenimiento de la protección social.

3.2 TENDENCIAS EN EL SISTEMA INGLÉS DE PENSIONES

En el Reino Unido también se están planteando importantes reformas del sistema de pensiones con el objeto de asegurar su viabilidad. Desde 1997 se ha trabajado en la idea de la lucha contra la pobreza, garantizando una renta mínima a todos los pensionistas, acorde con la base asistencial de su protección social. Posteriormente, ya en 2002, se creó una Comisión de Pensiones con el objetivo de revisar el régimen de las pensiones privadas, cuya principal conclusión es que si bien es verdad que en este momento no hay crisis de pensiones, sin embargo, es necesario abordar cambios inmediatos para evitarla en el futuro.

En mayo de 2006 se publica un libro blanco sobre la necesidad de modificar las normas sobre pensiones que da lugar a la reforma de 2007¹⁷⁰. Se parte de la idea de que el sistema de pensiones se estableció a principios del siglo XX (en 1908 concretamente)

sistemas de pensiones adecuados, sostenibles y seguros, op. cit. pág. 4. Este tipo de medidas vienen, en parte, a frenar esta situación.

¹⁷⁰ Department for work and pensions (UK), *Security in retirement: towards a new pensions system*.

y desde entonces la situación social y demográfica del Reino Unido es muy diferente. Este Libro Blanco dio lugar a la Ley de 2007 (*Pensions Act 2007*).

El gobierno actual ha anunciado en junio de 2010 la necesidad de continuar trabajando en la reforma de las pensiones en la misma línea ya trabajada en la reforma anterior. Estas modificaciones se califican como muy necesarias y urgentes, de forma que la intención es iniciarlas en abril de 2011¹⁷¹. Además, igualmente se hace referencia a la necesidad de introducir importantes cambios fiscales con el fin de mantener el sistema de protección.

3.2.1. La promoción de la responsabilidad individual en el ahorro

Uno de los temas principales de la reforma de 2007 es la promoción del ahorro privado con el objeto de complementar la pensión de jubilación, sobre todo teniendo en cuenta que en los últimos tiempos se han reducido los planes personales seguramente debido a la desconfianza generalizada en la población hacia las pensiones privadas. Se resume esta tendencia en la idea de que cada uno debe responsabilizarse de su jubilación.

Con este fin se propone que se reduzcan los costes de cotización de los trabajadores para que de esta forma tengan más dinero disponible para ahorrar con vistas a la jubilación. Se trata de crear una nueva balanza en el mantenimiento económico del sistema entre el Estado, los empresarios y los trabajadores. Por otro lado, se propone la creación de una fundación con solidez para ayudar al ahorro de los ciudadanos, incluyendo tanto a los trabajadores por cuenta ajena y a los autónomos, como a los desempleados¹⁷². En este fondo no sólo participaría el trabajador, sino también el

¹⁷¹ <http://programmeforgovernment.hmg.gov.uk/pensions-and-older-people>

¹⁷² No obstante, la promoción de estas pensiones de capitalización también plantean hoy en día importantes problemas de rendimiento y solvencia, debido a la caída del tipo de interés y el valor de los

empresario que automáticamente ingresaría una parte. Además, desde la reforma se promocionan formas de ahorro que eviten los efectos indeseables de la bajada de intereses o los problemas financieros. Se promueven fundaciones estatales sólidas que sirvan a los ciudadanos con este objeto.

3.2.2. La garantía de pensiones mínimas

En cierto modo, lo que se plantea con el fomento del ahorro individual es la creación de un instrumento cuya naturaleza se base en el sistema de capitalización. De este modo para evitar los efectos perniciosos de esta propuesta sobre el principio de solidaridad es necesario garantizar la protección de los ciudadanos más pobres. No hay que olvidar que el origen del sistema de protección social inglés es la asistencialidad, es decir, la atención de quienes carecen de rentas y una propuesta en contra de los intereses de aquellos sería contraria a sus propias bases.

En la reforma anunciada en 2010, se va a seguir trabajando en la idea de promover la responsabilidad de cada ciudadano respecto a su jubilación a través del ahorro en pensiones privadas. No obstante, siempre garantizando pensiones mínimas a todos. Incluso se concederán beneficios universales a todos los mayores, tales como fuel en invierno, licencias libres de televisión, viajes en el autobús gratis, o test y prescripciones relativas a la vista.

3.2.3. El incremento de la edad legal de jubilación y de los períodos de cotización exigidos

Una de las principales modificaciones introducidas por la Ley de 2007 es el cambio en la edad legal para acceder a la pensión estatal básica (*State Pensions Age*). Hasta ahora se accedía al beneficio desde los 60 años para las mujeres y desde los 65 años

activos. Vid. Comisión Europea, *Libro verde en pos de unos sistemas de pensiones adecuados, sostenibles y seguros*, op. cit. págs. 7 y 8.

para los hombres, no obstante, se establece gradualmente el incremento de estos límites desde 2010 hasta llegar en 2020 a que las mujeres abandonen el mercado laboral a los 65 años. Por tanto, la primera reforma pasa por igualar los derechos de ambos sexos, eliminando la discriminación positiva que la legislación contemplaba. Una vez alcanzada la igualdad, desde 2024 hasta 2046 se elevará progresivamente la edad hasta los 68 años¹⁷³.

También se incluyen otras modificaciones en relación con los períodos de cotización necesarios para acceder a la protección en la Ley de 2007. En este caso, se reducen desde 2010 las exigencias, pudiendo beneficiarse de una pensión máxima cuando se tengan cotizados 30 años, mientras que hasta ese momento se exigían 39 años a las mujeres y 44 a los hombres. De este modo, por un momento se facilita el acceso a la pensión máxima, pero por otro su disfrute se retrasa a edades más tardías. Además, desde abril 2011 el importe de la pensión se va a establecer de acuerdo con el incremento de la vida. Estas medidas se relacionan con el principio de protección de los más pobres que se anunció en el libro blanco.

En la reforma de 2007 se deseaba acelerar los cambios en la edad de abandono del mercado laboral. En concreto, en el año 2016 los hombres se jubilarían desde los 66 años y respecto a las mujeres deberá alcanzarse esta meta en 2020¹⁷⁴. Por lo tanto, parece que ya no habrá que esperar a esta última fecha para iniciar el aumento de edad más allá de los 65 años. Incluso ya se anuncia que se prevé que en un futuro la edad legal de jubilación podría llegar a los 75 años, si continúan los parámetros sociales, demográficos y económicos en la misma tendencia¹⁷⁵.

¹⁷³ Si bien es verdad que lo que se está proponiendo es la elevación de la edad para acceder a la pensión por vejez en unos casos en 3 años, pero en otros (el de las trabajadoras) en 8 años, esta modificación se ha resuelto gradualmente, de modo que se emplean 36 años para alcanzar su finalidad.

¹⁷⁴ El fundamento del incremento de la edad legal de abandono del mercado laboral hasta los 66 años puede consultarse en “*When should the state pension age increase to 66? A call for evidence*” en <http://www.dwp.gov.uk/policy/pensions-reform/latest-news>

Para equilibrar el sistema, el Gobierno británico ha decidido proponer abril de 2020 como la fecha en la que los 66 años se transformaran en la nueva edad uniforme de acceso a la jubilación. Para ello, el incremento en la edad de jubilación de las mujeres se iniciará en abril de 2016¹⁷⁶, para alcanzar los 65 años en noviembre de 2018, e iniciar el ascenso conjuntamente con la edad de los hombres¹⁷⁷. No obstante, los plazos de 2007 se mantienen para las mujeres nacidas antes del 6 de abril de 1953 y los hombres nacidos antes del 6 de diciembre de 1953¹⁷⁸.

¹⁷⁵ El Gobierno británico sostiene que la edad en la que se accede a la jubilación se ha alejado considerablemente de la esperanza de vida. Por ello, apuesta por la continuidad en el trabajo, señalando que implica un aumento considerable de los ingresos. Sus teorías se basan en el hecho contrastado de que quienes trabajan más allá de la edad de jubilación actual gozan de buena salud y de altas tasas de actividad. En este sentido, calcula el informe que el aumento de la vida laboral de un año equivale a un 1% del Producto Interior Bruto.

¹⁷⁶ Destaca en la documentación del Gobierno británico el completo análisis del impacto de la reforma en materia de igualdad. En este sentido, señala que la propuesta de reforma reducirá el hueco existente entre hombres y mujeres, si bien estadísticamente estas recibirán sus prestaciones durante más tiempo. Así mismo, la reforma pone fin a los problemas de acceso de la población transexual a la jubilación, al unificar la edad. En el terreno de la raza, merece la pena señalar el análisis específico de los trabajadores de edad madura por etnias. El examen señala que en el grupo de edad superior a 50 años, las personas que pertenecen a grupos distintos de los blancos tienen posibilidades considerablemente más reducidas de tener un empleo; que las personas de etnia asiática tienen más posibilidades de estar fuera del mercado de trabajo por motivos de enfermedad, discapacidad o responsabilidades familiares que cualquier otro grupo; y que las personas de raza negra son los más vulnerables frente al desempleo. El estudio de impacto concluye con una mirada a la discapacidad, señalando que no es probable que la reforma afecte a un número mayor de personas que en otros grupos.

¹⁷⁷ Los cambios afectarán a las pensiones en Inglaterra, Escocia y Gales, ya que Irlanda del Norte tiene competencias propias en esta materia.

¹⁷⁸ Se calcula que la reforma afectará a 4'9 millones de personas. De ellos, algo más de un millón no superarán el año de retraso en su acceso de la jubilación, y algo más de tres millones experimentarán un año exacto.

El Gobierno británico considera que la anticipación de la entrada en vigor de estas medidas es la mejor opción equilibrando sostenibilidad y justicia frente al cambio demográfico¹⁷⁹. Recordando la influencia del Derecho de la Unión Europea en materia de discriminación, se señala la importancia de la armonización unitaria de las edades. Así mismo, se subraya la necesidad de comunicar con tiempo suficiente la medida, lo cual no se habría logrado fijando, por ejemplo, la medida en 2016. De ahí la importancia de la puesta en práctica en fases, que si bien es más compleja asegura que no se produzcan discriminaciones entre sujetos de la misma edad.

3.3 TENDENCIAS EN LA REFORMA DE LAS PENSIONES EN ALEMANIA

La República Federal de Alemania empezó a realizar importantes reformas en su sistema de pensiones en la década de los noventa con el fin de garantizar la viabilidad de las prestaciones de vejez. La más importante fue la elevación de la edad de acceso a la jubilación, que fue establecida en los 65 años.

Además de este importante tema se incluyeron otras modificaciones tendentes a animar a los trabajadores a continuar en su puesto de trabajo durante más tiempo. En este sentido, se establecieron porcentajes de penalización por jubilación anticipada (3,6% por cada año) y, al contrario, se reconocieron beneficios para los que decidían continuar en el mercado de trabajo (6% más de la Base Reguladora por cada año). Otro de los cambios fundamentales fue, ya a principios de los años 2000, el fomento de la contribución voluntaria a sistemas privados complementarios de pensiones ligados al principio de capitalización, que el Estado ha primado fiscalmente¹⁸⁰.

¹⁷⁹ La puesta en práctica de esta medida permitirá un ahorro de 30000 millones de libras entre 2016/7 y 2025/6 (el momento en el que tendría que llegarse a los 66 años de acuerdo con la legislación de 2007). En comparación, los gastos de información a los afectados han sido estimados en unos meros once millones de libras.

En estos momentos, Alemania continúa inmersa en una dinámica de reforma en lo que concierne a la edad¹⁸¹. Así, a partir de 2012 la edad legal de acceso a la jubilación se elevará un mes por año hasta 2024 y dos meses al año a partir de entonces, alcanzando en 2029 los 67 años¹⁸², tanto para hombres como para mujeres¹⁸³. Los nacidos antes de 1947 no quedarán afectados por esta reforma¹⁸⁴.

En la misma línea que en el sistema francés, se mantiene la posibilidad de anticipar la edad de jubilación en supuestos de largas carreras de cotización. Así, seguirá siendo posible una jubilación flexible entre los 63 y los 65 (67 en 2029) si se han cumplido 35 años de cotización, siempre con una penalización de un 0,3 % por cada mes que se anticipe el momento de abandono del mercado de trabajo antes de la edad marcada legalmente. En sentido contrario, el retraso en el acceso implica una mejora de un 0'5% por cada mes de trabajo adicional¹⁸⁵.

¹⁸⁰ Se trata de la denominada pensión “*Riester*” para los trabajadores por cuenta ajena y la pensión “*Rürup*” para los trabajadores por cuenta propia.

¹⁸¹ Al respecto destacan los numerosos estudios económicos de la doctrina, Vid. FEHR, H./ KALLWEIT, M./ KINDERMANN, F., “Pensions Reform with variable Retirement Age- A simulation analysis for Germany” en *Netpar Discussion Paper* núm. 02/2010- 013 y COPPOLA, M./ WILKWE, B., *How sensitive are subjective expectations to increases in the statutory retirement age?*, Mannheim Research Institute for the Economics of Aging, Working Paper 207- 2010.

¹⁸² El período de carencia es de 5 años para la jubilación ordinaria. Asimismo, para quienes no alcancen este mínimo, se le ofrece la posibilidad de optar por la restitución de las cotizaciones o el pago de cuotas voluntarias,

¹⁸³ Otros países europeos donde la edad de jubilación también es 67 años son: Islandia, Noruega y Dinamarca.

¹⁸⁴ Se ha elegido 1947 por coincidir con el inicio del denominado “*baby boom*” que aconteció después de la 2ª Guerra Mundial.

¹⁸⁵ Esta iniciativa se acompaña de un programa denominado “*Initiative 50 plus*” que trata de animar a los trabajadores a continuar en el mercado de trabajo más tiempo, que se acompañan con otras medidas de fomento de la formación para el empleo o de reducción del desempleo entre los más mayores.

Por otro lado, desde el 01/01/2012 se introduce una variedad de jubilación dirigida a los asegurados de muy larga duración, que consiste en la posibilidad de abandonar el mercado de trabajo con 65 años, cuando se hubiese contribuido al menos 45 al sistema, sin ningún tipo de penalización. Hay que tener en cuenta que esta excepción en la edad de jubilación va a poder aplicarse sólo en verdaderas carreras de aseguramiento que hayan sido muy prolongadas, ya que únicamente computan los períodos de cotización obligatorios por trabajo, tanto por cuenta ajena como por cuenta propia, los tiempos dedicados al cuidado de familiares o a la educación de hijos menores de 10 años; sin embargo, no se contabilizarán los tiempos de cotización obligatorios en situación de desempleo (por subsidio o prestación no contributiva), ni los meses de compensación de cotizaciones entre cónyuges, ni las cotizaciones voluntarias¹⁸⁶.

Además de la posibilidad de jubilarse anticipadamente en supuestos de sujetos con largas carreras de cotización, existen otras modalidades donde se posibilita la anticipación del abandono del mercado laboral antes de la edad marcada legalmente. En todas ellas se ha introducido un sistema transitorio de aplicación de edades de acuerdo con la fecha de nacimiento de los posibles beneficiarios.

En primer lugar, se establecen normas especiales para las personas con discapacidad grave. Se podrá solicitar la pensión desde los 60 años, cuando en el momento del hecho causante se padezca una discapacidad del 50% o más, una incapacidad para su profesión o para el trabajo: En todos los casos se exige que aporten al menos 35 años de carencia. No obstante, esto no significa la concesión de la pensión sin ningún tipo de penalización, sino que al contrario se aplica la misma establecida para la jubilación con una larga carrera de seguros, cuando la retirada del mercado laboral se produzca antes de los 63 años (0,3 por cada mes de anticipación). En definitiva, podrá acceder a la cuantía de su pensión de forma absoluta, cuando el hecho causante se produzca después de esa edad. Con los mismos requisitos, se concede

¹⁸⁶ Sobre estas cuestiones se puede consultar, <http://www.deutsche-rentenversicherung.de>

idéntica posibilidad a los trabajadores que hayan nacido después de 1951, pero cambian los límites de edad: el acceso se marca en 62 años y para acceder sin penalización los 65 años.

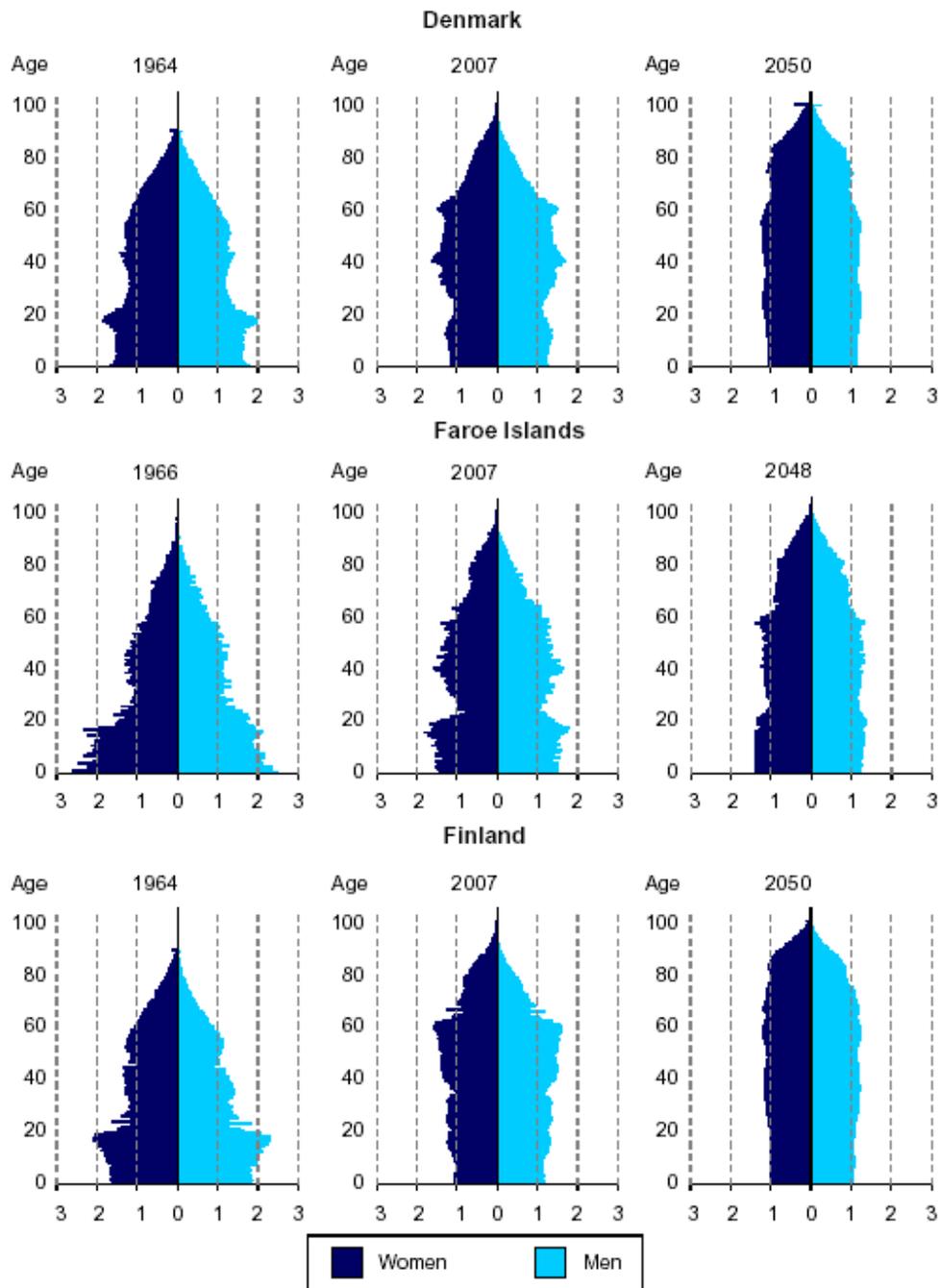
Para las mujeres nacidas antes de 1952 se mantiene la posibilidad de jubilación anticipada, siempre que al menos hayan cotizado 15 años, de los cuales 10 hayan sido contribuidos después de cumplir los 40. Podrían abandonar el mercado de trabajo desde los 60 años, aunque serán penalizadas con 0,3 % por cada mes de anticipación de la jubilación que se produzca con anterioridad a los 65 años. No se mantiene esta modalidad para las nacidas con posterioridad a la fecha señalada, con lo cual se entiende que esta modalidad se irá extinguiendo cuando las protegidas vayan alcanzando la edad señalada.

Igualmente y sólo para los nacidos antes de 1952, se mantiene la pensión de vejez por desempleo o trabajo a tiempo parcial en la vejez. En este supuesto, para todos aquellos que tengan al menos 15 años de carencia y 8 de ellos se hayan realizado en los últimos 10, se reconoce la posibilidad de abandonar el mercado de trabajo a los 60 años (elevándose gradualmente hasta los 63 años para los nacidos después de 1946). Para esto, se demanda estar en alguna de las siguientes situaciones: cuando en la fecha del hecho causante están desempleados y lo han estado al menos 52 semanas desde que cumplieron los 58 años y seis meses, o cuando han trabajado dos años a tiempo parcial. La penalización es la misma indicada con anterioridad: 0,3 % por cada mensualidad que se anticipe a la edad marcada legalmente.

En definitiva, para los nacidos con posterioridad a 1952 sólo se les concederá la posibilidad de jubilarse anticipadamente cuando sufran una discapacidad grave o cuando tengan carreras de cotización largas. Los demás supuestos señalados se extinguirán cuando los posibles beneficiarios de la pensión de jubilación nacidos antes del año indicado vayan accediendo a la jubilación.

3.4 TENDENCIAS EN LA REFORMA DE LAS PENSIONES EN LOS PAÍSES NÓRDICOS

La reforma de las pensiones en estos países se está realizando en consonancia con los cambios demográficos como evidencia el gráfico siguiente:



FUENTE: Old- age pension systems in the nordic countries, Nordic Social-Statistical Committee, 2008.

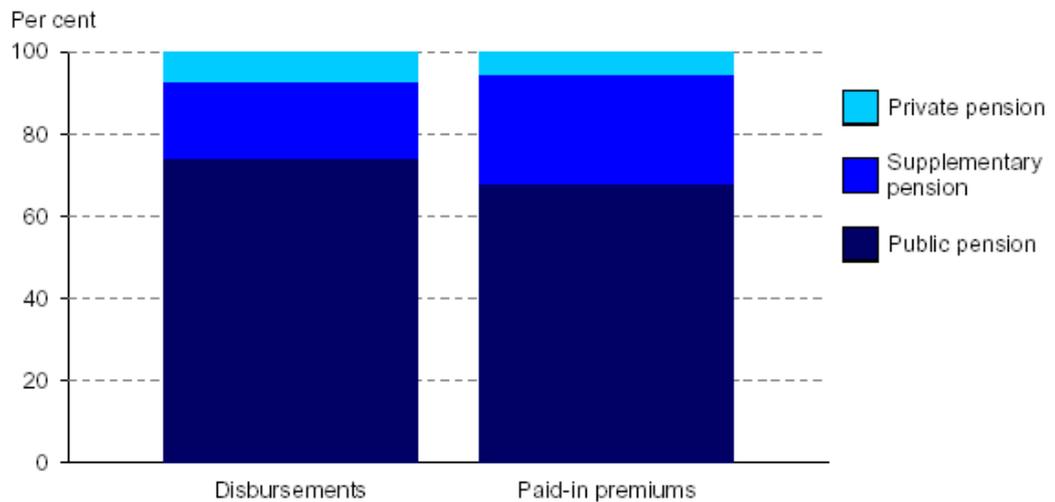
En concreto, la reforma de las pensiones en **Suecia** se inició en 1999. Se ha establecido una transición gradual entre el antiguo y el nuevo sistema para las personas nacidas entre 1938 y 1953, de este modo sólo los ciudadanos nacidos después de 1954 accederán en su plenitud a la nueva conformación de la pensión de jubilación. De nuevo, la razón aducida para los cambios se basa en un elemento demográfico: en concreto la desproporción entre la relación entre activos y pasivos; pero también se tienen en cuenta otros motivos como puede ser el incremento de los importes de las pensiones de jubilación en los últimos años que puede conducir al sistema a la inviabilidad económica¹⁸⁷.

En el nuevo sistema, existen dos tipos de pensiones: la pensión de ingresos (“*Income Pension*”) y la pensión de primas (“*Premium Pension*”). La primera se basa en el principio de reparto y la segunda en el principio de capitalización, donde los ahorros se invierten en los fondos que escogen los asegurados. Además, también se regula una pensión complementaria -la pensión mínima garantizada- que compensará las carencias de las personas que hayan tenido ingresos bajos (“*Guarantee Pension*”)¹⁸⁸. Hay que tener en cuenta que hasta el momento de la reforma todo el sistema de protección de la vejez se sustentaba en el principio de reparto, y es justamente la introducción de beneficios basados en el principio de capitalización lo que señala la UE como un cambio indispensable de este sistema para reducir el déficit en los años siguientes.

¹⁸⁷ Todas estas cuestiones, así como las siguientes relativas a la regulación de la pensión de jubilación se pueden consultar en Internacional Social Security Association, “La Seguridad social en Suecia” folleto publicado para la 27ª Asamblea General, Stockholm, septiembre 2001.

¹⁸⁸ Para los nacidos antes de 1954, el sistema a extinguir regula una pensión básica para todos que concede un beneficio independiente de las rentas anteriores y otra complementaria que sí se basa en los salarios anteriores. Para acceder a la integridad de esta última prestación se exigen 30 años de cotización y su importe depende de los 15 años con mejores ingresos.

Diagram 1 Earnings-based public pension, supplementary pension and private pension



Source Orange report 2007

Para el cálculo de la pensión de jubilación se tomarán en consideración todas las cotizaciones realizadas durante la vida profesional del trabajador, que aporta repartido al 50% con el empresario. En concreto, durante la vida laboral se cotiza un 18,5 % de los ingresos (la base de cotización está topada), de los cuales el 16% van al sistema de reparto y el 2,5% al régimen de primas, donde el asegurador escoge entre cerca de 500 fondos de inversión. Separadamente las pensiones mínimas se financian vía presupuesto del Estado.

Por otra parte, las pensiones sometidas al principio de reparto se indexan anualmente de acuerdo con el crecimiento medio de los ingresos de la población y la expectativa de vida. Al mismo procedimiento se somete a la pensión mínima. Una vez se ha reconocido la prestación, ésta se indexa según el índice de precios al consumo y las previsiones de crecimiento de los ingresos medios. De esta forma, si la economía se desarrolla positivamente, las pensiones crecerán, mientras que si ocurre lo contrario, los beneficios se reducirán. Frente a esto, en las pensiones basadas en el principio de capitalización no es necesario realizar este ejercicio, ya que su incremento se fundamenta en el rendimiento de las inversiones. En definitiva, el devenir de esta protección depende totalmente de los vaivenes de mercado financiero y económico.

Respecto a la edad de retiro, se ha regulado un nuevo sistema flexible que se adapta a la realidad económica y que responde a los cambios demográficos. Se puede acceder a la jubilación a partir de los 61 años, pero sólo desde los 65 a la pensión mínima garantizada. Es fácil deducir que únicamente se podrán jubilar en edades más tempranas aquellos que perciban mayores salarios o/y tengan carreras más largas de aseguramiento.

Antes de terminar, hay que hacer una pequeña reflexión sobre las pensiones complementarias de vejez recogidas en los Convenios Colectivos. Es muy importante esta protección, dado que cerca del 90% de los trabajadores tienen recogido este derecho vía negociación colectiva. Se reparte en cuatro regímenes principales, similares a nuestras antiguas mutualidades. Su mayor utilidad es la compensación de la aplicación de los topes máximos a las pensiones del sistema público que reciben los trabajadores con mayores rentas, acercando los ingresos obtenidos después de abandonar el mercado laboral a los salarios percibidos con anterioridad. Pero, también tiene otra función: elevar los recursos de aquellos que tienen las pensiones con cuantías más bajas.

En otro orden de cosas, el país de la flexiguridad, **Dinamarca**, también se halla inmerso en un periodo de reformas de sus pensiones por vejez desde 2006¹⁸⁹. En el sistema basado en la residencia (“*Folkepension*”), la edad actual de jubilación está fijada en 65 años, pero aumentará hasta los 67 años en el periodo 2024-2027 con incrementos de seis meses cada año en dicho tiempo. La cuantía de la pensión depende de los años de residencia en el país entre los 15 años y la edad de jubilación, alcanzándose la máxima con 40 años.

Dinamarca mantiene, no obstante, diversos mecanismos que permiten una jubilación a una edad más temprana. En primer lugar, hay que señalar la “pensión anticipatoria”, similar a una prestación por incapacidad permanente. En segundo lugar, existe la “jubilación parcial temprana”, que está cayendo en desuso y sólo está

¹⁸⁹ En este sentido, Vid. ANDERSEN, C./ SKJODT, S. “Pension institutions and annuities in Denmark” en *The world bank policy research working paper*, núm. 4437, 2007.

disponible ya para personas nacidas antes de 1959. Pueden optar a ella personas entre 60 y 65 años, que residan en Dinamarca, que hayan estado empleadas a tiempo completo al menos 10 de los últimos 20 años, sigan trabajando más de 12 horas a la semana, hayan estado 10 de los últimos 20 años encuadradas en el régimen de Seguridad social y hayan trabajado al menos 18 de los últimos 24 meses en Dinamarca.

Por último, existe el programa de jubilación temprana voluntaria, vinculado al sistema de protección del desempleo, que proporciona prestaciones entre los 60 (62 a partir de 2019-22) años y la edad de jubilación. Para acceder a este programa es necesario haber cotizado por desempleo durante 25 años de los últimos 30 y haber pagado contribuciones específicas para este tipo de jubilación. Adicionalmente, existe un régimen suplementario (“Arbejdsmarkedets Tiallegspension”), con los mismos requisitos de edad, pero en el que se premia la jubilación retrasada, hasta los 70 años hasta 2009 y hasta los 75 años desde entonces.

A continuación se pasa a analizar el sistema de pensiones de **Noruega**. La regulación actual se basa en una prestación pública a la que se puede acceder desde los 67 años y otra sustentada por las empresas (“*earnings related- pension*”, muy similar a la regulada para los trabajadores público denominada “*suplemmentary pension*”). En este último caso, es obligatorio contribuir con el 2% de los ingresos del trabajador. Su implantación es obligatoria en relación a los trabajadores del sector privado desde 2006. Respecto a esta segunda protección complementaria, hay que señalar que la edad de abandono del mercado de trabajo puede acordarse entre los empresarios y trabajadores entre los 62 y 66 años¹⁹⁰.

Como se ha señalado, la pensión del sistema público sólo se puede obtener desde los 67 años y no hay posibilidad de acceder a jubilaciones anticipadas. Para aquellos ciudadanos que no pueden continuar en activo hasta esa edad por se incompatible con su integridad física, se regula el acceso a una pensión de incapacidad. Para quienes

¹⁹⁰ De los ingresos que perciben los jubilados en Noruega, el 67% lo aporta la pensión del sistema público, el 18% la supletoria y el resto vía planes individualizados. Vid, Nordic Social-Statistical Committee, *Old- age pension systems in the nordic countries*, 2008. pág. 95.

abandonan el mercado laboral por acuerdo entre empresarios y trabajadores, obteniendo la prestación complementaria antes de los 67 años, se le concederá desde el sistema público igualmente una pensión de discapacidad.

En 2011 las pensiones en Noruega van a sufrir una importante reforma. Como es costumbre, el cambio del sistema se aplicará en todo su extensión para los nacidos después de 1963 y establece un régimen transitorio para los nacidos entre 1954 y 1963, de forma que a los anteriores a 1954 accederán a la protección por vejez de acuerdo con la regulación actual. Es de destacar aquí que la edad marcada como de aplicación total de la reforma es mucho más avanzada de las señaladas en otros países. Quizás la razón sea que Noruega ya tiene implantada una edad de acceso a la pensión de jubilación- los 67 años- en la línea que están marcando otros Estados de la UE en estos momentos, y su cambio legislativo vaya más allá de esta tendencia. Dicho en otras palabras, es posible que vaya por delante en las directrices futuras aplicables a las prestaciones por vejez.

Dejando a un lado esta cuestión y centrándonos en las líneas de la reforma, la principal cuestión a valorar es el cambio en los límites de edad de acceso a la pensión de jubilación. Si hasta ahora son 67 años en el caso de la pensión del sistema público (ahora denominada pensión mínima garantizada), desde el cambio legislativo se va a poder acceder flexiblemente desde los 62 años de acuerdo con cálculos actuariales al igual que en estos momentos ocurre con la pensión suplementaria. En ambas prestaciones (la básica y la complementaria), sus cuantías se calcularán de acuerdo con la expectativa de vida del pensionista en el momento del hecho causante según tenga entre 62 y 75 años, de modo que la pensión máxima sólo la alcanzarán los que hayan llegado a esta edad máxima. Por otro lado, como en Suecia, las pensiones serán anualmente indexadas según el crecimiento del país, aunque los porcentajes aplicables son más beneficiosos que los regulados en aquel país. También hay que señalar que la pensión concedida desde el sistema público va a perder bastante peso económico en relación con la complementaria. Por último, señalar que las pensiones concedidas vía negociación colectiva tienen un importante papel, dado que el 80% de los trabajadores están protegidos a través de sus convenios colectivos.

Para finalizar hacer un breve apunte sobre la situación en **Finlandia** con el objeto de complementar el panorama de los países nórdicos. Desde 2005, existe un sistema de jubilación con edad flexible entre los 63 y los 68 años, aplicando un incremento del porcentaje aplicable en el cálculo de la pensión de 4,5% para los que continúan activos más allá de los 63 años. En cualquier caso, es posible acceder a los 62 años con una penalización de un 0,6% por mes de anticipación antes de los 63. Por otra parte, se ha derogado el tope para las pensiones, con lo que seguramente se promocionará la permanencia en el mercado laboral por más tiempo con el fin de acceder a mejores pensiones.

3.5 BREVE RESUMEN DE LAS TENDENCIAS EN LAS REFORMAS DE LAS PENSIONES EN OTROS PAÍSES

A continuación se va a asumir el examen somero de otros sistemas de pensiones de los países de la UE que aún no han sido examinados. Como conclusión anticipada, se puede señalar que en la mayoría de los supuestos, los mayores cambios se producen en el tema de la edad de acceso a la jubilación¹⁹¹.

En **Holanda** también han reformado su edad de acceso a la jubilación, elevándola a 66 años en 2009 y fijando el año 2025 como el momento en que se llegará a los 67 años. Este sistema no permite ni la jubilación anticipada ni la retrasada, pero admite la simultaneidad entre trabajo y pensión. En el segundo pilar del sistema, compuesto de planes de pensiones de empleo casi obligatorios, se mantienen los 65 años. En 2005, no obstante, se suprimieron los beneficios fiscales para las jubilaciones anticipadas que tenían lugar a partir de los 60 años, buscando con ello estimular la permanencia en el mercado de trabajo de los trabajadores de edad madura.

¹⁹¹ La información ofrecida en este apartado está recogida principalmente en European Comisión, *Anexes to the Interim EPC-SPC Joint Report Pensions*, Bruselas, 28 de mayo de 2010. Con el objeto de analizar las primeras reformas del sistema de pensiones en la década de los 2000, Vid. VIDLUND, M. *Old-age pension reforms in the EU-15 countries at a time of retrenchment*, Working Papers, 2006:1.

A continuación nos vamos a acercar a varios ejemplos de modificación de los sistemas de pensiones, cuya principal medida ha sido la elevación de la edad legal de jubilación, tratando de eliminar las diferencias marcadas entre hombre y mujer. Así, por ejemplo, en **Bélgica** la edad de jubilación para las mujeres ha ido incrementándose desde los 63 años a los 65 que se ha llegado en 2009, igualándose con la de los hombres¹⁹². No obstante, se mantiene la posibilidad de acceder a jubilaciones anticipadas desde los 60 años para trabajadores con más de 35 años de cotización.

Es destacable el caso de **Austria**, donde la edad se ha elevado desde los 61,5 a 65 años (hombres) y desde 56,5 a 60 años (mujeres), iniciando la reforma en 2004. Junto a estas medidas, igualmente en 2017 quedará totalmente abolida la jubilación anticipada, estando hasta ese momento fuertemente penalizadas. Al contrario, se concederán beneficios a quienes se jubilen a partir de los 68 años, que pueden llegar hasta un 10% más de la base de cálculo.

En Austria se ha introducido otra importante modificación en el modo de cálculo de la pensión de vejez. En primer lugar, se contabilizan los períodos de suspensión de la actividad laboral motivado por el cuidado de hijos o dependientes. Se podrá acceder a la pensión máxima con 40 años de cotización, donde se obtendrá un 80% de las ganancias anteriores. De acuerdo con esta regla, se supone que es complicado que alguien de 65 años alcance este derecho si, por ejemplo, ha dedicado varios años a la formación inicial. De forma que habrá que deducir que estos sujetos no habrían comenzado su carrera de cotización a los 20 años, con lo que para conseguir la prestación más alta, que sea acorde con su salario, seguramente deberá seguir trabajando hasta edades superiores a la marcada legalmente.

¹⁹² El acceso a la jubilación se establece en 65 años para hombres y mujeres en **Grecia**, en **Chipre**, en **Luxemburgo** y en **Irlanda** (aunque se encuentra en un período de transición y en el futuro será de 66 años). En Malta se encuentran reformando esta cuestión, de forma que los nacidos posteriormente a 1962 disfrutarán de la protección desde esta edad. **Suiza** regula esa edad para los hombres y 64 años para las mujeres. Mientras que en **Liechtenstein** 64 es la edad pensionable para todos. FUENTE: MISSOC, 2007.

Italia también ha introducido modificaciones en su sistema de pensiones. Varias han sido las normas que han reformado la legislación aplicable a las prestaciones por vejez. La primera reforma en 2007 se dirigió a elevar las pensiones mínimas. Dicho incremento no se aplicó de la misma forma a todos los beneficiarios, sino que se reducía un 20% en el supuesto de carreras de seguro de menos de 15 años y se aumentaba en idéntica proporción para los que habían cotizado más de 25.

La segunda modificación, igualmente introducida en 2007, cambia los términos de la jubilación anticipada. Desde 2013, se accede a esta modalidad desde los 62 años (63 para los autónomos), si se han cotizado al menos 35 años. En el mismo sentido, se puede acceder un año antes, si se han contribuido 36 años, pudiéndose reducir la edad hasta los 57 años para ciertos trabajadores en actividades especialmente penosas¹⁹³. En 2009 se ha incrementado la edad legal de jubilación para las mujeres del sector público que desde 2018 accederán a la protección con 65 años al igual que los hombres de acuerdo con una sentencia del Tribunal Europeo que impuso la eliminación de esta diferencia en este sector.

Una vez hayan entrado en vigor los cambios previstos en materia de jubilación anticipada, en 2015 se iniciará la aplicación de un mecanismo de indexación de la pensión de acuerdo con la edad de jubilación y la expectativa de vida. Existe un compromiso legislativo de regular y desarrollar este sistema antes de finales de 2014.

En esta línea de emplear sistemas donde el cálculo de la pensión se relaciona con la expectativa de vida del beneficiario se encuentra la **reforma portuguesa** de 2007. Aquellos trabajadores que pospongan su retiro más allá de la edad legal (65 años) se beneficiaran en el importe de su ayuda, en cuanto a que no se verán afectados por la penalización que conlleva la aplicación de estas medidas, todo ello en un contexto de promocionar la prolongación de la vida laboral.

¹⁹³ Asimismo se ha incrementado los porcentajes de contribución a la Seguridad Social en 3 puntos para ciertos colectivos con el objeto de garantizarles pensiones adecuadas.

En Portugal se ha aprobado una nueva reforma de las pensiones en 2009 que entrará en vigor en 2011, cuyo objetivo principal, como no podía ser otro, es reducir el déficit público y que más que con las pensiones de jubilación, inciden en el propio sistema de Seguridad Social. Por una parte, se incluye en la base de cotización casi todos los beneficios que percibe el trabajador, de esta forma se incrementa tanto las cuotas recibidas, como la base de cálculo de las prestaciones. Por ejemplo, se va a contabilizar la participación en los beneficios de la empresa, los gastos de viajes, entre otros. También se van a modificar los tipos aplicables a la base de acuerdo con el tipo de contratación y se van a incluir incentivos para la prolongación de la vida laboral como es la reducción de las cotizaciones para aquellos que ya han alcanzado las cuantías máximas. Además, se van a armonizar los distintos regímenes de la Seguridad Social.

Acercándonos a los países de reciente creación, encontramos cuestiones similares. Antes de iniciar un breve acercamiento a la cuestión, hay que advertir que en general en todos estos Estados la edad legal de jubilación era bastante baja en comparación con el resto de Europa, excepto con Austria, y en la actualidad existe una tendencia a converger entre los 63 y 65 años. Los que no se ha conseguido en todos ellos es la igualación en el derecho de acceso de todos los ciudadanos, ya que se siguen manteniendo en algunos de ellos diferencias entre hombres y mujeres, siempre a favor de estas últimas.

Así, en **Eslovenia** el proceso de reforma emprendido culminará en 2022. Una vez concluido, los requisitos de edad para acceder a una pensión de jubilación se fijarán en 63 y 65 años para las mujeres y los hombres, respectivamente, que hayan cumplido un periodo de seguro de 15 años; 61 y 63 si el periodo es de 20 años; y 58 años si se han cubierto, respectivamente, 38 y 40 años de seguro. Estos últimos periodos se derivan de la legislación de la antigua Yugoslavia, donde concedían el derecho a una jubilación plena sin tener en cuenta la edad del trabajador. En **Lituania**, desde 2003, la edad legal de jubilación se ha señalado en 60 años para las mujeres (originalmente se encontraba en 55 años en 1995) y para los hombres en 62,5 (se partía de 60 años y 2 meses en 1995)¹⁹⁴.

En la misma línea, pero introduciendo los mismos límites legales para acceder a la jubilación con independencia del género, se encuentra **Estonia** la edad legal de jubilación actual es de 60 y 63 años, respectivamente para los hombres y para las mujeres. No obstante, en 2016 será culminará la elevación de la edad mínima exigida, igualando el acceso a la protección para hombre y mujeres en 63 años. En **Eslovaquia** se establece una edad general de 62 años para todos, aunque de nuevo el proceso de evolución sea distinto para unos y para otros. Por otro lado, se bonifica con un 6% por año a quienes continúen trabajando más allá de la edad pensionable y, al contrario, se les penaliza con igual cuantía en el supuesto de jubilación anticipada a la que sólo se accederá cuando el beneficiario pueda obtener una pensión total mayor al 60% del importe señalado como estándar mínimo de vida determinado por el gobierno. Por último, en **Letonia**, se ha elevado también la edad hasta los 62 años para todos, habiendo culminado el proceso en 2006 para las mujas y en 2003 para los hombres¹⁹⁵.

Asimismo, en la **Republica Checa** se ha reformado el sistema de pensiones elevando la edad legal de jubilación para los hombres hasta los 65 años y para las mujeres entre los 62 y 65 años, dependiendo del número de hijos¹⁹⁶. Además, se puede observar que el número de descendientes es fundamental para determinar la edad de la jubilación de las mujeres, que se separará cada vez más de la de los hombres, cuando

¹⁹⁴ En **Polonia** también se ha elevado la edad de jubilación hasta los 65 años para los hombres y hasta los 60 para las mujeres, aplicable a los nacidos después de 1948. También para los nacidos con posterioridad a esta fecha se deroga la jubilación anticipada, excepto en el sector minero. En **Rumania**, la edad de jubilación es para los hombres de 63 años y se elevará en 2014 hasta los 65, mientras que para las mujeres es de 58 y se va a incrementar hasta 60 en la misma fecha. En **Bulgaria** aún se establece como edad pensionable 63 años para los hombres y 59 para las mujeres. FUENTE: MISSOC, 2007.

¹⁹⁵ Además desde 2008 se han introducido nuevas políticas sociales. En concreto, desde ese momento la jubilación anticipada se determina en un 50% del importe de la pensión frente al 80% anterior. Además, desde 2011 se va a cambiar el modo de indexación de las pensiones. Hasta ahora dependía del importe de cada una de las prestaciones, en el futuro va a variar según índice de precios al consumo, habiendo sido congeladas en 2009 y 2010.

¹⁹⁶ La edad de partida era 60 y 53-57, respectivamente para hombre y mujer. El incremento se hace aumentado el límite a razón de 2 meses por años para los hombres y 4 para las mujeres. Serán los nacidos con posterioridad a 1968 quienes queden afectados en su totalidad por la reforma.

más hijos se tengan. En la línea de promocionar la prolongación de la vida activa, se establecen beneficios para quienes continúen trabajando más allá del momento marcado por la norma, reconociendo un 1,5% más de la base de cálculo por cada 90 días de trabajo. Al contrario, se penaliza la jubilación anticipada con un 0,9% o 1,5% por cada 90 días de anticipación, dependiendo de si el anticipo es mayor o menor de 720 días en relación con el momento marcado legalmente. No obstante, siempre se garantiza un mínimo a todos los pensionistas que opten por esta última posibilidad.

Parecido es el caso de **Hungría**, que ha sufrido varias modificaciones en los últimos años. La primera gran reforma en el sistema de pensiones se realizó en 1997. En la misma línea que el resto de los países, se incrementó la edad de legal de jubilación dos años para los hombres y para las mujeres. De este modo, desde 2009 se accede a la jubilación desde los 62 ó 60 años, respectivamente¹⁹⁷. Es igualmente destacable en el paquete de medidas introducidas, la creación de un sistema mixto de *splitting*, donde una parte más importante de la protección consiste en una pensión general y la otra parte por una cuantía relacionada con un fondo individual (3/4 y 1/4, respectivamente). Esta opción es opcional para los antiguos cotizantes, pero obligatorio para los nuevos. Ya en 2006 se volvió a incidir en la modificación de las pensiones, y desde 2013 sólo será posible la jubilación anticipada 2 años antes de la edad legal (antes eran 3), siempre con penalizaciones dependiendo de la anticipación.

Más recientemente se han introducido nuevas modificaciones con el objeto de reducir el gasto público. De nuevo, se ha elevado la edad pensionable hasta los 65 años. La introducción de esta medida se hace de forma gradual incrementándose en 6 meses por año desde los nacidos en 1952. Como se puede observar, desde el inicio de las reformas el momento de inicio de la jubilación se ha ampliado en 5 años. Obviamente, en concordancia con la anterior modificación, la modalidad de jubilación anticipada sólo podrá disfrutarse desde los 63 años, cuando culmine el proceso. Por otro lado, de forma parecida a algunos países nórdicos, en concreto a Suecia, se ha introducido un

¹⁹⁷ Posiblemente se producirá una nueva reforma, donde la edad quede elevada a 65 (hombres) y 64 (mujeres), aplicable desde 2020.

proceso de indexación de las pensiones¹⁹⁸. No obstante, su formulación es más beneficiosa que la introducida en los Estados señalados.

¹⁹⁸ En el mismo sentido, Bulgaria ha seguido el sistema de Suecia en una última modificación introducida en 2009.

V. INSTRUMENTOS DE LAS ESTRATEGIAS DE EMPLEO PARA TRABAJADORES DE MAYOR EDAD EN ESPAÑA.

1.- PLANTEAMIENTO GENERAL

En distintas partes de este trabajo hemos puesto de manifiesto la baja tasa de ocupación existente en la franja de edad de los 55 a los 65 años, incluso antes, y con especial incidencia a partir de los 60 años, así como sus importantes implicaciones de todo orden y de gran alcance. Prueba de ello, como detenidamente hemos analizado, es que la cuestión ha venido siendo una cuestión con identidad propia en el marco de la UE, básicamente desde mediados de los 80 y singularmente desde los inicios de la Estrategia de Lisboa, así como en las políticas y planes de empleo de los distintos Estados.

De las múltiples implicaciones referidas, conviene destacar su íntima relación con los sistemas de protección social y singularmente con la estructura de la jubilación. En este orden podríamos decir que en materia de trabajadores de mayor edad, las políticas de empleo y las políticas de pensiones constituyen las dos caras de una misma moneda y, por tanto, entre ambas se establece un importante grado de dependencia. En efecto, una ordenación de los instrumentos de protección social que facilita la retirada temprana del mercado laboral contribuye a la existencia de unas bajas tasas de actividad y ocupación de los trabajadores de más edad. Igualmente, las bajas tasas de actividad y ocupación dificultan y condicionan la puesta en práctica de políticas de pensiones. Todo ello, sin perjuicio de constatar las estrategias y necesidades empresariales que están en el origen de la situación descrita, así como la caracterización del segmento de la población activa referido a los trabajadores de mayor edad.

SEXO/EDAD	POBLACIÓN TOTAL 2010*	Nº ACTIVOS 2010*	Nº Ocupados 2010 *	Tasa % Ocupados respecto total población 2007	Tasa % Ocupados respecto Total de la población 2008	Tasa % Ocupados respecto Total población 2009	Tasa % Ocupados respecto Total población 2010
VARONES							
50-54 años	1.346.498	1.214.100	1.137.567	85,94	83,76	79,05	76,36
55-59 años	1.218.621	936.075	861.067	73,05	73,62	69,51	67,88
60-64 años	1.083.406	525.200	474.233	46,13	47,70	43,16	40,89
65-69 años	869.372	83.475	62.533	9,50	8,04	7,21	6,57
70 y más años	2.267.886	25.050	24.033	1,10	1,09	1,09	1,03
MUJERES							
50-54 años	1.375.353	814.300	867.800	53,97	55,13	54,75	56,96
55-59 años	1.274.997	529.800	550.367	38,17	40,20	41,18	41,49
60-64 años	1.165.047	268.475	297.833	21,47	21,75	22,92	23,79
65-69 años	981.231	31.750	49.100	3,22	4,12	4,53	4,62
70 y más años	3.288.928	13.925	15.767	0,42	0,50	0,42	0,47
TOTAL	14.871.339	4.442.150	4.340.300				

* Los datos de 2010 contienen información hasta el tercer trimestre.

Fuente: elaboración propia a partir de datos INE.

Tal y como podemos comprobar en el cuadro siguiente, la economía de nuestro país está infrautilizando el potencial de crecimiento económico que suponen los trabajadores mayores de 50 años.

Los trabajadores varones entre 50 y 54 años han visto reducida su tasa de ocupación respecto del total de la población de su grupo de edad del 85,9% en 2007 hasta el 76,36% en el tercer trimestre de 2010, registrando una caída de prácticamente 9 puntos porcentuales en su ocupación. Coincidiendo con la tendencia que ya se apuntaba respecto de la tasa de actividad conforme aumenta la edad, se ha producido una reducción similar en el grado de ocupación han registrado los trabajadores de entre 55 y 59 años, de los que tan sólo tienen empleo el 67,8%. Sin embargo, el salto más abrupto sigue situándose en los trabajadores del entorno de los 60 años, en los que apenas el 40,8% tienen trabajo.

En el caso de las trabajadoras la intensidad y duración de la crisis económica ha impelido a las familias a movilizar todos sus recursos para encontrar empleo, por lo que el colectivo de mujeres ha mejorado ligeramente su tasa de ocupación, éstas continúan presentando un diferencial enorme respecto de los hombres. En el caso del 2010, las mujeres de entre 50 y 55 años con empleo sólo representan al 56,9% del total de mujeres en esta edad, en el caso de aquellas que tienen entre 55 y 59 años sólo están empleadas el 41,4%, y por encima de los 60 años tan sólo tienen empleo una de cada cuatro, el 23,7% del total.

Es aquí por tanto, en la baja ocupación del colectivo de trabajadores de mayores de 50 años, donde reside uno de los principales riesgos para la sostenibilidad del sistema de pensiones, habida cuenta de que el sistema productivo renuncia a utilizar en algunos casos más de la mitad del capital humano del que dispone nuestra economía.

Un efecto derivado de la baja ocupación de este colectivo es cómo influye sobre la propia percepción que tiene el trabajador de su papel en el sistema productivo. Habida cuenta de la escasa posibilidad de encontrar un empleo, cuando éste se pierde, la situación de desempleo tiende en poco tiempo en derivar en una situación de inactividad, en la que el trabajador opta por buscar fuentes de ingresos alternativas en el sistema de pensiones. De ahí, la fuerte relación que existe entre la tasa de ocupación y la de actividad en el colectivo de trabajadores mayores.

SEXO/EDAD	POBLACIÓN TOTAL 2010*	Nº ACTIVOS 2010*	Tasa			
			Actividad 2007	Tasa Actividad 2008	Tasa Actividad 2009	Tasa Actividad 2010
VARONES						
50-54 años	1.346.498	1.214.100	90,17	89,81	89,50	89,01
55-59 años	1.218.621	936.075	76,81	78,87	78,61	79,71
60-64 años	1.083.406	525.200	48,48	50,75	48,36	46,81
65-69 años	869.372	83.475	9,60	8,18	7,52	6,88
70 y más años	2.267.886	25.050	1,10	1,09	1,09	1,12
MUJERES						
50-54 años	1.375.353	814.300	59,21	61,42	63,61	66,87
55-59 años	1.274.997	529.800	41,55	44,34	48,12	48,81
60-64 años	1.165.047	268.475	23,04	23,67	26,57	26,92
65-69 años	981.231	31.750	3,24	4,36	4,66	4,71
70 y más años	3.288.928	13.925	0,42	0,50	0,43	0,47
TOTAL	14.871.339	4.442.150				

* Los datos de 2010 contienen información hasta septiembre.

Fuente: elaboración propia a partir de datos INE.

Es de sobra conocido los condicionantes de género que, fruto de un proceso histórico y social muy determinado, arrastra la sociedad española y que sobre la generación de población de mayor edad ha, si no impedido, al menos sí limitado, el acceso de la mujer al empleo en términos de igualdad con los varones. Por ello, no es extraño comprobar en el cuadro anterior que nuestro mercado de trabajo presenta una notable diferencia entre la tasa de actividad de hombres y mujeres que afecta, con carácter general, a todos los grupos de edad pero muy especialmente a las edades más elevadas. De este modo, mientras que en 2010 el 89% de los varones de entre 50 y 54 años de edad se declaraban activos, en este mismo grupo de edad tan sólo lo hacía el 66,8% de las mujeres. Existe por tanto una brecha de prácticamente 20 puntos entre las tasas de actividad de hombres y mujeres de mayor edad que se mantiene constante entre los 50 y los 65 años, cuando no es incluso superior como en el grupo de edad de los 55 a 59 años en el que el

diferencial supera los 30 puntos porcentuales. Del alrededor de 3,6 millones de mujeres con edades comprendidas entre los 50 y los 65 años, tan sólo 1,6 millones se encuentra en actividad. Por tanto una primera conclusión de la situación actual del mercado de trabajo radica en el hecho de que el capital humano femenino en esta franja de edad está claramente infrautilizado.

Con esta premisa previa cabe, no obstante, continuar analizando la situación que presenta el caso de los varones. Entre ellos podemos comprobar cómo presentan una tasa de actividad relativamente alta, en el entorno del 89%, entre los trabajadores de 50 a 54 años. Sin embargo, a partir de esta edad el nivel de actividad de este colectivo comienza a reducirse rápidamente, situándose en el 79,7% entre los 55 a 59 años. Es en este punto, en el entorno de los 60 años, cuando la tasa de actividad cae de forma abrupta hasta el 46,8%, la mitad que la que presenta el colectivo de trabajadores tan sólo una década más jóvenes. Finalmente, los trabajadores que extienden su actividad más allá de los 65 años son, unidos hombres y mujeres, apenas 150.000 personas que representa en términos agregados un 2% del total de la población con esa edad. Por tanto, cabe concluir la existencia de una relación casi directa entre la actividad y la edad del trabajador que, no obstante, presenta el riesgo de la infrautilización injustificada de un importantísimo potencial de capital humano del que cualquier sociedad avanzada no puede prescindir.

Es de destacar por otra parte el diferente comportamiento que a lo largo de los últimos años han experimentado la evolución de tasa de actividad de los hombres y mujeres de entre 50 y 60 años. Mientras que con carácter general la actividad de los hombres parece haberse mantenido estable durante el periodo de crisis económica, en el caso de las mujeres sin embargo ha crecido moderadamente hasta en 7 puntos porcentuales. A ello ha podido ayudar la gravedad y duración de la crisis económica que ha impelido a las familias a movilizar todos los recursos de los que disponen para intentar garantizar el empleo.

Como venimos argumentando, en el siguiente cuadro podemos comprobar cómo los trabajadores de más edad se consideran en actividad casi exclusivamente en los casos en

los que dispone de un empleo. En el gráfico siguiente podemos comprobar la correspondencia casi mimética entre actividad y ocupación.

SEXO/EDAD	POBLACIÓN TOTAL 2010 (tercer Trimestre)	Nº ACTIVOS 2010 (tercer Trimestre)	%	%	%	%
			Ocupados respecto activos 2007	Ocupados respecto activos 2008	Ocupados respecto activos 2009	Ocupados respecto activos 2010
VARONES						
50-54 años	1.346.498	1.214.100	95,32	93,26	88,32	85,79
55-59 años	1.218.621	936.075	95,10	93,34	88,41	85,16
60-64 años	1.083.406	525.200	95,17	94,00	89,25	87,36
65-69 años	869.372	83.475	98,89	98,19	95,91	95,47
70 y más años	2.267.886	25.050	100,00	100,00	100,00	91,73
MUJERES						
50-54 años	1.375.353	814.300	91,15	89,76	86,06	85,17
55-59 años	1.274.997	529.800	91,86	90,67	85,57	84,99
60-64 años	1.165.047	268.475	93,18	91,87	86,27	88,39
65-69 años	981.231	31.750	99,53	94,35	97,12	98,00
70 y más años	3.288.928	13.925	98,93	98,96	98,43	99,37
TOTAL	14.871.339	4.442.150				

De este modo, basta con echar un vistazo rápido a los datos de la tabla anterior para comprobar que el verdadero elemento condicionante de la tasa de actividad entre los trabajadores de mayor edad parece estar en el grado de ocupación que son capaces de alcanzar en el mercado de trabajo. De tal forma que en el caso de los hombres prácticamente todos los activos se hayan ocupados en porcentajes cercanos al 90%, y una situación similar, si bien con ratios ligeramente inferiores, se da en el caso de las mujeres.

Aquellos trabajadores de mayor edad que no se encuentran ocupados de forma efectiva, suelen haber generado derecho a prestaciones de desempleo de diversa naturaleza que terminan de configurar el mapa de actividad de estas generaciones.

**BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES DE DESEMPLEO
MAYORES DE 55 AÑOS, SEGÚN SEXO**

(*)	2007	2008	2009	2010
HOMBRES	168.400	189.900	261.450	282.289
MUJERES	121.300	132.800	164.875	182.289
TOTAL	289.700	322.700	426.325	464.578

(*) Los datos proporcionados corresponden a la media anual, en el caso del año 2010 esta media se realiza hasta el mes de septiembre. Sin incluir el subsidio para trabajadores eventuales agrarios.

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos obtenidos del Boletín de Estadísticas Laborales (actualizado a noviembre de 2010). Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Como vemos, el número de beneficiarios de prestación contributiva no ha hecho sino crecer con carácter general en los últimos años, situándose en la actualidad muy próximo al medio millón de trabajadores.

**BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES A NIVEL CONTRIBUTIVO Y ASISTENCIAL,
MAYORES DE 55 AÑOS, POR SEXO**

	2007		2008		2009		2010*	
	Nivel Contributivo (N.C)	Nivel Asistencial (N.A)	N.C	N.A	N.C	N.A	N.C	N.A
HOMBRES	74.100	89.900	93.300	92.100	133.400	110.700	137.567	136.489
MUJERES	34.700	67.100	39.600	74.600	49.400	87.000	54.022	102.689
TOTAL	108.800	156.900	132.900	166.700	182.800	197.700	191.589	239.178

(*) Los datos proporcionados corresponden a la media anual, en el caso del año 2010 esta media se realiza hasta el mes de septiembre.

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos obtenidos del Boletín de Estadísticas Laborales (actualizado a noviembre de 2010). Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Si tomamos en referencia los subsidios de desempleo comprobamos que también en este indicador se ha experimentado un importantísimo crecimiento en los últimos años, seguramente parejo al agotamiento de las prestaciones contributivas que hemos señalado anteriormente.

Por tanto, del análisis combinado de los datos presentados hasta ahora parece desprenderse la conclusión de que los trabajadores de mayor edad determinan en gran medida, ya sea por voluntad propia o por imposición de un tercero empleador, su permanencia o no en la situación de actividad por el hecho de tener un empleo o carecer de él. Así, quienes por cualquier circunstancia no disponen de una ocupación concreta al alcanzar una determinada edad tienden a salir del mercado laboral, en un primer momento utilizando el recurso del desempleo contributivo y asistencial pero inmediatamente después renunciando a prorrogar su carrera activa y buscando una alternativa de ingresos en el sistema de pensiones.

Son sin duda muchos los factores que de forma combinada intervienen en este comportamiento: expulsión del mercado laboral como consecuencia de estrategias empresariales de reducción de costes, existencia o no de otros empleos para los trabajadores de mayor edad, concordancia adecuada entre los perfiles profesionales y formativos de los trabajadores mayores y las necesidades del mercado laboral, conductas de planificación personal, existencia de políticas públicas adecuadas de incentivo para la permanencia de los mayores en el sector productivo, adecuación del marco legal para ayudar a dicha permanencia, ... Sobre todas ellas cabe actuar en diferentes momentos y con instrumentos específicos con el objetivo de que la sociedad en términos generales, y el sistema de seguridad social de forma particular, no renuncie al enorme potencial del capital humano que supone los trabajadores de mayor edad en cuanto a su potencial de creación de riqueza y como garantía de ingresos y sostenibilidad del sistema de pensiones.

2.- POLITICAS DE EMPLEO

A pesar de la importancia y múltiples efectos que podría tener una política “agresiva” que fomentara el acceso y la permanencia en el empleo de los trabajadores a partir de los 50-55 años y hasta la edad de jubilación (65 años o edad superior), lo cierto es que las medidas que con carácter estatal se han venido implantando son escasas, excesivamente prudentes y de alcance limitado, podríamos decir que son medidas “blandas”. Todo ello, sin perjuicio de una ordenación bastante compleja

2.1 Medidas de incentivación a la contratación.

Podríamos decir que a partir de los 45 años existen distintos tipos de instrumentos de fomento del empleo, unos directos, cuando la medida va dirigida singularmente a estos trabajadores (sin perjuicio de que el instrumento incorpore a otros destinatarios) y, otros indirectos, cuando la medida refiere singularmente a otros colectivos, sectores de la actividad..., pero se singulariza cuando el trabajador tiene más de 45 años.

2.1.1 Instrumentos directos:

Entre los instrumentos directos podemos distinguir los siguientes tipos:

- Contrato de trabajo indefinido para trabajadores mayores de 45 años
- Contrato de trabajo para mayores de 52 años beneficiarios de los subsidios por desempleo.
- Exoneración de cuotas para los trabajadores por cuenta ajena con 65 o más años.

A.- Contratos indefinidos para mayores de 45 años

La contratación va referida a trabajadores mayores de 45 años que estén desempleados o trabajando en otra empresa con un contrato a tiempo parcial, siempre que su jornada de trabajo sea inferior a un tercio de la jornada de trabajo de un trabajador a tiempo completo comparable, e inscrito en el Servicio Público de Empleo, al menos doce meses, en los 18 meses anteriores a la contratación.

Quedan excluidos los trabajadores con relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive con el empresario o con quienes ostenten cargos de dirección o sean miembros de los órganos de administración de las sociedades, así como con las contrataciones que se produzcan con estos últimos. Igualmente, quedan excluidos, los trabajadores que hubieran estado vinculado a la empresa, grupo de empresas o entidad en los veinticuatro meses anteriores a la contratación mediante contrato indefinido o en los últimos seis meses mediante un contrato de duración determinada o temporal o mediante un contrato formativo, de relevo o de sustitución por jubilación.

Los contratos deberán ser por tiempo indefinido, incluidos los fijos discontinuos, pudiendo celebrarse a tiempo completo o a tiempo parcial y formalizarse por escrito en el modelo que disponga el Servicio Público de Empleo Estatal¹⁹⁹.

Por lo que refiere al elemento incentivador, cada contrato indefinido dará derecho a una bonificación de la cuota empresarial de la Seguridad Social de 1.200 euros/año durante tres años si la persona contratada es un hombre, y de 1.400 euros/año, si es una mujer²⁰⁰.

¹⁹⁹ Otras características de su régimen jurídico son las siguientes;

-La contratación debe suponer un incremento del nivel de empleo fijo de la empresa, tomando como referencia el promedio diario de trabajadores con contratos indefinidos en el periodo de los 90 días anteriores a la contratación, calculado como el cociente que resulte de dividir entre noventa el sumatorio de los contratos indefinidos en alta en la empresa en cada uno de los 90 días inmediatamente anteriores a la contratación. Se excluyen las extinciones de contratos indefinidos en los 90 días anteriores por despido disciplinario procedente, dimisión, muerte, jubilación, incapacidad permanente del trabajador, o durante el período de prueba.

-Las empresas están obligadas a mantener durante el periodo de duración de la bonificación, el nivel de empleo fijo alcanzado con la contratación. No se considera incumplida dicha obligación en los supuestos de extinción, por despidos declarados procedentes, dimisión, muerte, jubilación, incapacidad permanente del trabajador o durante el período de prueba. En el resto de causas, la empresa deberá sustituir al trabajador, en el mes siguiente a la extinción, por otro trabajador con contrato indefinido o mediante transformaciones de contratos temporales en indefinidos.

-El incumplimiento de la obligación del mantenimiento del nivel de empleo fijo alcanzado con la contratación dará lugar al reintegro de las bonificaciones aplicadas.

²⁰⁰ Los beneficios establecidos no podrán, en concurrencia con otras ayudas públicas para la misma finalidad, superar el 60% del coste salarial anual correspondiente al contrato que se bonifica.

Cuando la contratación se realice a tiempo parcial la cuantía de la bonificación corresponderá a lo establecido en el Art.2.7 de la ley 43/2006, de 29 de diciembre, según redacción dada por el artículo 6.Dos de la Ley 27/2009, de 30 de diciembre.

Igualmente, esta modalidad de contrato puede acogerse a la reducción de la indemnización por despido de treinta y tres días de salario por año de servicio y hasta un máximo de veinticuatro mensualidades, establecida en la Disposición Adicional 1.^a de la Ley 12/2001, de 9 de julio, modificada por el artículo 3 de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, siempre que el empleador reúna los requisitos y no se encuentre en alguna de las causas de exclusión de la citada disposición.

B.- Contrato de trabajo para trabajadores mayores de 52 años beneficiarios de los subsidios por desempleo.

La contratación va destinada a trabajadores desempleados mayores de cincuenta y dos años, inscritos en el Servicio Público de Empleo, que sean beneficiarios de cualquiera de los subsidios recogidos en el artículo 215 del Texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social o del subsidio por desempleo en favor de los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

El contrato se realizará a tiempo completo y de forma indefinida o temporal, con una duración superior a tres meses, salvo en el caso de contratos con trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

Las ayudas que podrán recibir los beneficiarios del subsidio y las empresas que los contraten son las siguientes:

- Abono mensual al trabajador del 50% de la cuantía del subsidio, durante la vigencia del contrato, con el límite máximo del doble del período pendiente de percibir del subsidio y sin perjuicio de la aplicación de las causas de extinción del derecho previstas en las letras a), e), f), g) y h) del artículo 213 del Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

- Abono al trabajador, en un solo pago, de tres meses de la cuantía del subsidio si el trabajo que origina la compatibilidad obliga al beneficiario a cambiar de lugar habitual de residencia.
- Bonificación del 50% de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes en el caso de contratación temporal, con un máximo de doce meses (esta ayuda no se otorgará en el caso de contratos con trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario).
- Bonificación que corresponda en caso de contratación indefinida si se cumplen los requisitos de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, y la Ley 35/2010, de 17 de septiembre.
- En el caso de trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario, la entidad gestora abonará al trabajador el 50% del importe de la cuota fija al REASS durante la vigencia del contrato.

El abono mensual a que se refiere el apartado 1 anterior lo percibirá el trabajador de la entidad gestora de las prestaciones durante el tiempo establecido en dicho apartado, descontando, en su caso, el período de tres meses de subsidio de la ayuda a la movilidad geográfica prevista en el apartado 2 anterior equivalente a seis meses de abono del subsidio en el régimen de compatibilidad señalado.

El empresario, durante este tiempo, tendrá cumplida la obligación del pago del salario que corresponde al trabajador, completando la cuantía del subsidio recibido por el trabajador hasta el importe de dicho salario, siendo asimismo responsable de las cotizaciones a la Seguridad Social por todas las contingencias y por el total del salario indicado incluyendo el importe del subsidio.

En el caso de trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario, el empresario será responsable de la cotización por jornadas reales al REASS por las contingencias que correspondan.

C.- Exoneración de cuotas de la Seguridad Social respecto de trabajadores por cuenta ajena con 65 o más años.

La medida va destinada a los trabajadores de 65 o más años que decidan voluntariamente la reiniciación de su actividad laboral, con un contrato de carácter indefinido, siempre que acrediten treinta y cinco o más años de cotización efectiva a la Seguridad Social, sin que se computen las partes proporcionales de pagas extraordinarias. Si al cumplir sesenta y cinco años de edad el trabajador no tuviere cotizados treinta y cinco años, la exoneración será aplicable a partir de la fecha en que se acrediten los treinta y cinco años de cotización efectiva²⁰¹.

Cada contrato indefinido dará derecho a una exoneración de las cuotas de los empresarios y de los trabajadores por contingencias comunes, excepto por incapacidad temporal derivada de las mismas.

2.1.2 Instrumentos indirectos

Como ya hemos afirmado, entendemos por instrumentos indirectos aquellos que van dirigidos a colectivos concretos, no identificables por la edad, o a actividades económicas determinadas. Sin embargo, en todos ellos la “edad” del trabajador incorpora, de forma directa o indirecta, un elemento de singularidad.

A.- Trabajadores de 45 o más años incorporados a las medidas de fomento de la contratación de actividades concretas.

Los trabajadores mayores de 45 años están singularmente identificados en las medidas de fomento del empleo referidas a las siguientes actividades económicas:

²⁰¹ Artículo 112 bis del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el R. D. Legislativo 1/1994, de 20 de junio, según la redacción dada por el artículo 11 de la Ley 35/2002, de 12 de julio

- Trabajadores desempleados y excedentes del sector del juguete y el mueble²⁰² y haber sido despedido a partir del 26 de diciembre de 2008 del sector del juguete y a partir del 13 de marzo de 2009 del sector del mueble y hasta la finalización de la vigencia de dichos Planes (30 de noviembre de 2011)²⁰³.
- Trabajadores desempleados y excedentes del sector de fabricación y componentes del calzado, curtidos y marroquinería²⁰⁴, haber sido despedido a partir del 5-10-07 y hasta el 31 de diciembre de 2009 (durante la vigencia del Plan)²⁰⁵.

²⁰² Real Decreto 1.678/2009 de 13 de noviembre (B.O.E. de 30 de noviembre) y Real Decreto 1.679/2009 de 13 de noviembre (B.O.E. de 30 de noviembre).

²⁰³ Se podrán bonificar en la cuota empresarial a la Seguridad Social en las siguientes duraciones y cuantías mensuales o, en su caso, por su equivalente diario por cada trabajador contratado perteneciente a los siguientes colectivos:

Trabajadores mayores de cuarenta y cinco años y menores de cincuenta y cinco años:

— Hombres: 100 euros/mes (1.200 euros/año) durante el primer año de contrato y 108 euros/mes (1.296 euros/año) durante el resto del mismo.

— Mujeres: 116,67 euros/mes (1.400 euros/año) durante el primer año de contrato y 125 euros/mes (1.500 euros/año) durante el resto del mismo.

Trabajadores con cincuenta y cinco o más años:

— Hombres: 100 euros/mes (1.200 euros/año) durante el primer año de contrato y 110 euros/mes (1.320 euros/año) durante el resto del mismo.

— Mujeres: 116,67 euros/mes (1.400 euros/año) durante el primer año de contrato y 129,17 euros/mes (1.550 euros/año) durante el resto del mismo.

Igualmente, estos contratos podrán acogerse a la reducción de la indemnización por despido prevista en la Ley 12/2001, de 9 de julio, modificado por la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, que será de treinta y tres días de salario por año de servicio y hasta un máximo de veinticuatro mensualidades, en los términos establecidos en la disposición adicional 1.^a de la citada Ley.

²⁰⁴ Real Decreto 100/2009, de 6 de febrero (B.O.E. de 24 de febrero).

²⁰⁵ Se podrán bonificar en la cuota empresarial a la Seguridad Social en las siguientes duraciones y cuantías mensuales o, en su caso, por su equivalente diario, por cada trabajador contratado perteneciente a los siguientes colectivos:

Trabajadores mayores de cuarenta y cinco años y menores de cincuenta y cinco años:

— Hombres: 100 euros/mes (1.200 euros/año) durante el primer año de contrato y 108 euros/mes (1.296 euros/año) durante el resto del mismo.

— Mujeres: 116,67 euros/mes (1.400 euros/año) durante el primer año de contrato y 125 euros/mes (1.500 euros/año) durante el resto del mismo.

Trabajadores con cincuenta y cinco o más años:

— Hombres: 100 euros/mes (1.200 euros/año) durante el primer año de contrato y 110 euros/mes (1.320 euros/año) durante el resto del mismo.

— Mujeres: 116,67 euros/mes (1.400 euros/año) durante el primer año de contrato y 129,17 euros/mes (1.550 euros/año) durante el resto del mismo.

— En el caso de que estos trabajadores sean perceptores de prestación contributiva por desempleo y les reste al menos un año de percepción: 140 euros/mes (1.680 euros/año) durante el primer año de contrato y 150 euros/mes (1.800 euros/año) durante el resto del mismo.

B.- Trabajadores de 45 o más años incorporados a las medidas de fomento de la contratación por su pertenencia a colectivos concretos.

La norma incentivadora va dirigida a colectivos concretos no identificados por la edad, sin embargo adquiere singularidad cuando el trabajador tiene 45 o más años de edad.

- Trabajadores en situación de exclusión social, que será acreditada por los correspondientes servicios sociales competentes y queda determinada por la pertenencia a alguno de los colectivos que se identifican^{206 207}. Deberán estar desempleados o trabajando en otras empresas con un contrato a tiempo parcial, siempre que su jornada de trabajo sea inferior a un tercio de la jornada de trabajo

²⁰⁶ A) Perceptores de Rentas Mínimas de Inserción, o cualquier otra prestación de igual o similar naturaleza, según la denominación adoptada en cada Comunidad Autónoma, así como los miembros de la unidad de convivencia beneficiarios de ellas.

B) Personas que no puedan acceder a las prestaciones a las que se hace referencia en el párrafo anterior, por alguna de las siguientes causas:

— Falta del periodo exigido de residencia o empadronamiento, o para la constitución de la Unidad Perceptora.

— Haber agotado el período máximo de percepción legalmente establecido.

C) Jóvenes mayores de dieciocho años y menores de treinta, procedentes de Instituciones de Protección de Menores.

D) Personas con problemas de drogodependencia u otros trastornos adictivos que se encuentren en proceso de rehabilitación o reinserción social.

E) Internos de centros penitenciarios cuya situación penitenciaria les permita acceder a un empleo y cuya relación laboral no esté incluida en el ámbito de aplicación de la relación laboral especial regulada en el artículo 1 del Real Decreto 782/2001, de 6 de julio, así como liberados condicionales y ex reclusos.

F) Menores internos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, cuya situación les permita acceder a un empleo y cuya relación laboral no esté incluida en el ámbito de aplicación de la relación laboral especial a que se refiere el artículo 53.4 del Reglamento de la citada Ley, aprobado por el Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, así como los que se encuentran en situación de libertad vigilada y los ex internos.

G) Personas procedentes de centros de alojamiento alternativo autorizados por las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla.

H) Personas procedentes de servicios de prevención e inserción social autorizados por las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla.

²⁰⁷ Esta modalidad de contrato, en caso de duración indefinida, puede acogerse a la reducción de la indemnización por despido de treinta y tres días de salario por año de servicio y hasta un máximo de veinticuatro mensualidades, establecida en la Disposición Adicional 1.ª de la Ley 12/2001, de 9 de julio (BOE de 10 de julio), modificada por el Art. 3 de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre (B.O.E. del 18 de septiembre), siempre que el empleador reúna los requisitos y no se encuentre en alguna de las causas de exclusión de la citada disposición y que el trabajador pertenezca a alguno de los colectivos siguientes:

mayores de cuarenta y cinco años de edad.

de un trabajador a tiempo completo comparable²⁰⁸. Igualmente, se incentiva la contratación de trabajadores desempleados en situación de exclusión social contratados por empresas de reinserción²⁰⁹.

- Personas que tengan acreditada por la Administración competente la condición de víctima de violencia de género o víctima de violencia doméstica por parte de algún miembro de la unidad familiar de convivencia, sin que sea necesaria la condición de estar en desempleo²¹⁰.
- Contratación indefinida de trabajadores con discapacidad con un grado igual o superior al 33% reconocido como tal por el Organismo competente, o pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, o pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o

²⁰⁸ Cada contrato indefinido o temporal dará derecho a una bonificación de la cuota empresarial a la Seguridad Social de 50 euros/mes (600 euros/año) durante cuatro años. En el caso de que la contratación sea temporal, dará derecho a una bonificación de 41,67 euros/mes (500 euros/año) durante toda la vigencia del contrato.

²⁰⁹ Esta modalidad de contrato, en caso de duración indefinida, puede acogerse a la reducción de la indemnización por despido de treinta y tres días de salario por año de servicio y hasta un máximo de veinticuatro mensualidades, establecida en la Disposición Adicional 1.ª de la Ley 12/2001, de 9 de julio, modificada por la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, siempre que el empleador reúna los requisitos y no se encuentre en alguna de las causas de exclusión de la citada disposición y que el trabajador pertenezca a alguno de los colectivos siguientes: **Mayores de cuarenta y cinco años de edad.**

²¹⁰ Podrán celebrar este contrato todas las empresas, incluidas las cooperativas o sociedades laborales, que incorporen a este colectivo como socios trabajadores o de trabajo, siempre que la entidad haya optado por un régimen de Seguridad Social propio de trabajadores por cuenta ajena, así como los autónomos que contraten a trabajadores incluidos en este colectivo.

Los contratos objeto de las ayudas podrán realizarse con carácter indefinido, incluida la modalidad de fijos discontinuos, o temporal mediante contrataciones a tiempo completo o a tiempo parcial. Se formalizarán por escrito en el modelo que disponga el Servicio Público de Empleo Estatal.

Cada contrato indefinido dará derecho, desde la fecha de celebración del contrato, a una bonificación mensual de la cuota empresarial a la Seguridad Social por trabajador/a contratado/a víctimas de violencia doméstica, de 70,83 euros/mes (850 euros/año) durante cuatro años. En el caso de víctima de violencia de género, la bonificación será de 125 euros/mes (1.500 euros/año) durante 4 años.

Cada contrato temporal dará derecho a una bonificación de la cuota empresarial a la Seguridad Social de 50 euros/mes (600 euros/año) durante toda la vigencia del contrato.

Esta modalidad de contrato, en caso de duración indefinida, puede acogerse a la reducción de la indemnización por despido de treinta y tres días de salario por año de servicio y hasta un máximo de veinticuatro mensualidades, establecida en la disposición Adicional 1.ª de la Ley, modificada por la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, siempre que el empleador reúna los requisitos y no se encuentre en alguna de las causas de exclusión de la citada disposición y que el trabajador pertenezca a alguno de los colectivos siguientes: **Mayores de cuarenta y cinco años de edad.**

de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad²¹¹. Igualmente se fomenta la contratación de los trabajadores referidos que procedan de enclaves laborales²¹². También se incentiva la contratación temporal de los referidos trabajadores²¹³. Finalmente, se bonifica la transformación de contratos formativos y temporales para el fomento del empleo de personas con discapacidad²¹⁴.

²¹¹ Subvención de 3.907 euros por cada contrato celebrado a tiempo completo. Cuando el contrato por tiempo indefinido se concierte a tiempo parcial, la subvención de 3.907 euros se reducirá proporcionalmente a la jornada pactada.

Bonificación de las cuotas empresariales de la Seguridad Social:

* Si el contrato se celebra a tiempo completo, la empresa tendrá derecho a las siguientes bonificaciones:

— Trabajadores discapacitados sin discapacidad severa: *Hombres Mujeres*

. Menores de 45 años 4.500 euros/año 5.350 euros/año

. Mayores de 45 años 5.700 euros/año 5.700 euros/año

— Trabajadores discapacitados con discapacidad severa: *Hombres Mujeres*

. Menores de 45 años 5.100 euros/año 5.950 euros/año

. Mayores de 45 años 6.300 euros/año 6.300 euros/año

* Si la contratación se realiza a tiempo parcial, la cuantía de la bonificación corresponderá a lo establecido en el artículo 2.7 de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, según redacción dada por el artículo 6.Dos de la Ley 27/2009, de 30 de diciembre .

²¹² Bonificación de las cuotas empresariales de la Seguridad Social:

* Si el contrato se celebra a tiempo completo, la empresa tendrá derecho a las siguientes bonificaciones:

— Trabajadores discapacitados sin discapacidad severa: *Hombres Mujeres*

Menores de 45 años 4.500 euros/año 5.350 euros/año

Mayores de 45 años 5.700 euros/año 5.700 euros/año

— Trabajadores discapacitados con discapacidad severa: *Hombres Mujeres*

Menores de 45 años 5.100 euros/año 5.950 euros/año

Mayores de 45 años 6.300 euros/año 6.300 euros/año

* Si la contratación se realiza a tiempo parcial, la cuantía de la bonificación corresponderá a lo establecido en el artículo 2.7 la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, según redacción dada por el artículo 6.Dos de la Ley 27/2009, de 30 de diciembre.

La normativa reguladora esta contenida en el R. D. 1451/83, de 11 de mayo, que regula el empleo selectivo y las medidas de fomento de empleo de trabajadores con discapacidad , modificado por R. D. 170/2004, de 30 de enero, y en el R. D. 290/2004, de 20 de febrero, que regula los enclaves laborales como medida de fomento del empleo de las personas con discapacidad.

²¹³ Si el contrato se celebra a tiempo completo, la empresa tendrá derecho a las siguientes bonificaciones:

— Trabajadores discapacitados sin discapacidad severa: *Hombres Mujeres*

Menores de 45 años 3.500 euros/año 4.100 euros/año

Mayores de 45 años 4.100 euros/año 4.700 euros/año

— Trabajadores discapacitados con discapacidad severa: *Hombres Mujeres*

Menores de 45 años 4.100 euros/año 4.700 euros/año

Mayores de 45 años 4.700 euros/año 5.300 euros/año

* En el caso de que la contratación se realice a jornada parcial, el porcentaje de la bonificación será el establecido en el artículo 2.7 de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre según redacción dada por el artículo 6.Dos de la Ley 27/2009, de 30 de diciembre

²¹⁴ Bonificación de las cuotas empresariales de la Seguridad Social:

* Si el contrato se celebra a tiempo completo, la empresa tendrá derecho a las siguientes bonificaciones:

— Trabajadores discapacitados sin discapacidad severa: *Hombres Mujeres*

C.- Otras medidas

Junto a las medidas analizadas y referidas a actividades económicas concretas y a colectivos identificados, existen otras donde la contratación queda abierta a cualquier trabajador que cumpla los requisitos exigidos por la norma y, por tanto, también a los trabajadores de 45 o más años. En estos supuestos el elemento incentivador no refiere a la edad, directa o indirectamente considerada, sino a circunstancias varias, entre ellas, la causa de la contratación. Sin ánimo exhaustivo, dada su escasa singularidad, podemos hacer referencia a los siguientes:

- Contratos de trabajo de interinidad para sustituir a trabajadores en formación en empresas que tengan hasta 100 trabajadores, por trabajadores beneficiarios de prestaciones por desempleo.
- Los contratos de interinidad que se celebren con personas desempleadas para sustituir a trabajadores que tengan suspendido su contrato de trabajo durante los períodos de descanso por maternidad, adopción, acogimiento, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural o suspensión por paternidad, adopción, acogimiento preadoptivo o permanente en los términos establecidos en los artículo 48.4 y 48 bis del Estatuto de los Trabajadores.
- Contrato de interinidad para sustituir a trabajadores discapacitados en los periodos de baja por incapacidad temporal por personas discapacitadas desempleadas.

Menores de 45 años 4.500 euros/año 5.350 euros/año

Mayores de 45 años 5.700 euros/año 5.700 euros/año

— Trabajadores discapacitados con discapacidad severa: *Hombres Mujeres*

Menores de 45 años 5.100 euros/año 5.950 euros/año

Mayores de 45 años 6.300 euros/año 6.300 euros/año

* Si la contratación se realiza a tiempo parcial, la cuantía de la bonificación corresponderá a lo establecido en el artículo 2.7 de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, según redacción dada por el artículo 6.Dos del Real Decreto Ley 2/2009, de 6 de marzo

- Contratos de interinidad para sustituir a trabajadoras víctimas de violencia de género, que hayan suspendido su contrato de trabajo o ejercitado su derecho a la movilidad geográfica o al cambio de centro de trabajo.

2.2 Medidas de incentivación a la permanencia en activo

Con carácter general, podíamos decir que las medidas destinadas a incentivar la permanencia en activo se centran en la franja de edad a partir de los 59-60 años, reorientándose a partir de los 65 años para buscar también la reincorporación de los trabajadores que ya se jubilaron. No obstante, también se establecen medidas de incentivación a la permanencia en activo para trabajadores de 55 o más años, pero únicamente reservadas a concretas actividades económicas.

2.2.1 Medidas incentivadoras de carácter general

La permanencia en activo se potencia con carácter general para los trabajadores de 60 o más años, si bien se pretende incorporar a los de 59 años. Junto a ésta medidas, el mayor nivel de incentivación refiere a los trabajadores de 65 años.

A.-Bonificaciones de cuotas de Seguridad social para trabajadores con 60 o más años.

El trabajador deberá tener 60 o más años²¹⁵, estar vinculado a la empresa con un contrato por tiempo indefinido y una antigüedad de 5 o más años.

²¹⁵ El trabajador no tendrá relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive con el empresario o con quienes ostenten cargos de dirección o sean miembros de los órganos de administración de las sociedades, así como con las contrataciones que se produzcan con estos últimos.

Podrán acogerse a esta medida empresas y cooperativas respecto a sus socios trabajadores o de trabajo con vínculo de carácter indefinido, siempre que se haya optado por un régimen de Seguridad Social propio de trabajadores por cuenta ajena.

Cada contrato indefinido dará derecho a una bonificación sobre las cuotas correspondientes a la aportación empresarial en la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes, salvo por incapacidad temporal, derivada de las mismas, cuya cuantía será del 50 por 100. Dicho porcentaje se incrementará en un 10% en cada ejercicio hasta alcanzar un máximo del 100%.

Si al cumplir sesenta años de edad el trabajador no tuviera una antigüedad en la empresa de cinco años, la bonificación será aplicable a partir de la fecha en que alcance la citada antigüedad.

B.- Reducción de cuotas para el mantenimiento del empleo de los trabajadores de 59 años

Los contratos de trabajo de carácter indefinido de los trabajadores de cincuenta y nueve o más años, con una antigüedad en la empresa de cuatro o más años, darán derecho a la reducción, a cargo del Presupuesto de la Seguridad Social, del 40 % de la aportación empresarial en la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes, salvo por incapacidad temporal derivada de las mismas, sobre las cuotas devengadas desde la fecha de cumplimiento de los requisitos anteriormente señalados. Si, al cumplir cincuenta y nueve años, el trabajador no tuviere la antigüedad en la empresa de cuatro años, la reducción será aplicable a partir de la fecha en que alcance la citada antigüedad.

Podrán ser beneficiarios de la reducción las empresas, incluidos los trabajadores autónomos, y sociedades laborales o cooperativas a las que se incorporen trabajadores como socios trabajadores o de trabajo, siempre que estas últimas hayan optado por un régimen de Seguridad Social propio de trabajadores por cuenta ajena.

La duración de la reducción de la aportación empresarial será de un año, salvo que, en una fecha anterior, los interesados cumplan los requisitos para ser beneficiarios de las

bonificaciones reguladas en el artículo 4 de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, (mayores de 60 años) en cuyo caso se aplicarán desde dicha fecha estas últimas.

C.- Exoneración de cuotas de la Seguridad Social respecto de trabajadores por cuenta ajena con 65 o más años.

La medida va destinada a los trabajadores de 65 o más años que decidan voluntariamente la continuación o la reiniciación de su actividad laboral, con un contrato de carácter indefinido, siempre que acrediten treinta y cinco o más años de cotización efectiva a la Seguridad Social, sin que se computen las partes proporcionales de pagas extraordinarias. Si al cumplir sesenta y cinco años de edad el trabajador no tuviere cotizados treinta y cinco años, la exoneración será aplicable a partir de la fecha en que se acrediten los treinta y cinco años de cotización efectiva²¹⁶.

Cada contrato indefinido dará derecho a una exoneración de las cuotas de los empresarios y de los trabajadores por contingencias comunes, excepto por incapacidad temporal derivada de las mismas.

2.2.2 Medidas incentivadoras en actividades económicas concretas.

De forma similar a los incentivos a la contratación ya analizados, las políticas de empleo que refieren a actividades concretas incorporan medidas incentivadas para la permanencia en activo de los trabajadores de 55 o más años. Veamos cuales son:

- Trabajadores con contrato indefinido que cumplieron los 55 años antes del 5 de octubre de 2007 o los cumplan hasta el 31 de diciembre de 2009, pertenecientes

²¹⁶ Artículo 112 bis del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el R. D. Legislativo 1/1994, de 20 de junio, según la redacción dada por el artículo 11 de la Ley 35/2002, de 12 de julio.

a empresas del sector de *fabricación del calzado, curtidos y marroquinería*²¹⁷, siempre que tengan una antigüedad en la empresa o grupo de empresas de 3 años o de 1 año, si acreditan 6 años en el sector²¹⁸.

- Trabajadores con contrato indefinido que cumplieron los 55 años a 26 de diciembre de 2008, para los trabajadores *del sector del juguete*, o a 13 de marzo de 2009, para los trabajadores *del sector del mueble*, o lo cumplan en ambos casos durante la vigencia de sus respectivos Planes (vigentes hasta 30 de noviembre de 2011). Deberán acreditar una antigüedad en la empresa de al menos 3 años, para los trabajadores del sector del juguete y de al menos 4 años, para los trabajadores del sector del mueble²¹⁹.

²¹⁷ Podrán acogerse a esta medida: empresas y cooperativas respecto a sus socios trabajadores o de trabajo con vínculo de carácter indefinido, siempre que se haya optado por un régimen de Seguridad Social propio de trabajadores por cuenta ajena.

²¹⁸ Cada contrato indefinido dará derecho a una bonificación sobre las cuotas correspondientes a la aportación empresarial en la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes, salvo por incapacidad temporal, derivada de las mismas, de la siguiente cuantía:

— 50% hasta que el trabajador alcance la edad establecida en los programas generales de reducciones o bonificaciones de cuotas por mantenimiento del empleo.

— En el caso de los trabajadores de 59 años, se complementará la reducción de la cuota empresarial del 40 % a que tiene derecho las empresas, con un 10 % más de bonificación hasta que los trabajadores cumplan 60 años.

Real Decreto 100/2009, de 6 de febrero.

²¹⁹ Cada contrato indefinido dará derecho a una bonificación sobre las cuotas correspondientes a la aportación empresarial en la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes, salvo por incapacidad temporal, derivada de las mismas, de la siguiente cuantía:

— 50% para trabajadores en edades comprendidas entre 55 y 59 años.

— 10 % para los trabajadores de 59 años que complementará la reducción de la cuota empresarial del 40 % a que tienen derecho, en su caso, las empresas.

— Esta bonificación se aplicará hasta que el trabajador cumpla 60 años, momento en que podrá, en su caso, aplicar la bonificación contemplada en el Programa de Formación para el Empleo para trabajadores de 60 o más años.

Real Decreto 1.678/2009, de 13 de noviembre y Real Decreto 1.679/2009, de 13 de noviembre.

3.- A MODO DE CONCLUSIÓN.

Como valoración general, podemos afirmar que las políticas de incentivación a la contratación y permanencia en activo de las personas de mayor edad, son escasas, poco agresivas y con una ordenación jurídica ciertamente compleja.

Posiblemente y especialmente en la situación actual de crisis económica de gran alcance, los trabajadores de mayor edad no sean la principal prioridad de las políticas de empleo, prueba de ellos ha sido la recomposición – en los términos analizados- de los planteamientos de la UE en los últimos años.

No obstante, es necesario advertir que, si bien la mayor prioridad de las políticas de empleo está en jóvenes, principales afectados por la situación de crisis y con importantes repercusiones de futuro, el envejecimiento de la población y la crisis anunciada sobre la viabilidad financiera de los sistemas de protección social, aconsejan a nuestro juicio un cambio de estrategia en las políticas de empleo de los trabajadores de mayor edad.

VI. ESTRUCTURA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LA JUBILACIÓN EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

1.- LA TIPOLOGÍA DE LA JUBILACIÓN EN LA LGSS

Dentro de la acción protectora del Régimen General - y de los Regímenes Especiales de la Seguridad Social, con las salvedades que, en cada caso y para cada modalidad, se establecen en el respectivo régimen especial- , se incluyen los siguientes tipos de jubilación:

- Jubilación ordinaria.
- Jubilación anticipada por tener la condición de mutualista.
- Jubilación anticipada por reducción de la edad mínima debido a la realización de actividades penosas, tóxicas e insalubres.
- Jubilación anticipada de trabajadores discapacitados.
- Jubilación parcial.
- Jubilación flexible.
- Jubilación especial a los 64 años.

Junto a los tipos referidos y aunque teóricamente no existe una jubilación forzosa, nuestro ordenamiento jurídico permite que a través de los convenios colectivos puedan establecerse cláusulas de políticas de empleo que utilicen como instrumento la extinción del contrato a la edad ordinaria de jubilación

2.- DATOS BÁSICOS SOBRE LA JUBILACIÓN

En lo referido a la pensión de jubilación, ya hemos señalado que se trata de la figura de más importante que concentra el 59,3% de todas las prestaciones de pensión que ofrece el sistema de Seguridad Social.

Dentro de esta figura genérica de pensión de jubilación podemos a su vez encontrar diferentes modalidades de pensión atendiendo, entre otros factores, a la edad con la que se accede a la misma.

Con carácter general podemos señalar que para el conjunto del sistema de Seguridad Social la mayoría de nuevas pensiones reconocidas, en concreto el 59,7%, son pensiones de jubilación denominada ordinaria a la que se accede al cumplir los 65 años de edad. A su vez, el 40,2% de las nuevas altas se reconocen de forma anticipada a la edad legal de jubilación. Y el extinto régimen de Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) aún mantiene por su parte el 5,4% de las nuevas altas.

Comprobamos de esta forma la importancia relativa que tienen el conjunto del sistema las fórmulas de jubilación anticipada que suponen un volumen muy alto, 4 de cada 10, del total de nuevas pensiones reconocidas.

Cuantías y número de altas de pensión de jubilación en 2010 por modalidad y régimen. (Datos acumulados a junio).

Modalidad de Pensión	Total Sistema			Régimen General			Porcentaje de Pensiones derivadas del Régimen General respecto del total
	Número	%	Pensión media (euros/mes)	Número	%	Pensión media (euros/mes)	
Jubilación anticipada	59.404	40,24	1.309	53.441	50,85	1.344	89,96
Con coeficientes reductor	36.337	24,61	1.153,82	32.590	31,01	1.212,44	89,69
< 60	8.603	5,83	821,58	7.415	7,05	862,80	86,19
61	8.146	5,52	1.167,18	7.622	7,25	1.207,71	93,57
62	7.159	4,85	1.173,62	6.482	6,17	1.229,88	90,54
63	6.138	4,16	1.293,16	5.455	5,19	1.368,80	88,87
64	6.291	4,26	1.432,35	5.616	5,34	1.508,50	43,31
Sin coeficiente reductor	3.512	2,38	1.728,92	1.521	1,45	1.824,14	43,31
Especial a los 64 años	3.204	2,17	1.544,82	3.157	3,00	1.554,14	98,53
Jubilación parcial	16.351	11,08	1.518,28	16.173	15,39	1.524,09	98,91
Jubilación > 65 años	88.222	59,76	1.118,57	51.662	49,15	1.404,02	58,56
Total jubilaciones no SOVI	147.626	94,56	1.195,29	105.103	100,00	1.373,68	71,20
Jubilación SOVI	8.490	5,44	360,61	--	--	--	--
Total Jubilación	156.116	100,00	1.149,90	---	--	--	--

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Seguridad Social.

Llama igualmente la atención el hecho de que las cuantías de las pensiones en algunos casos sean especialmente más elevadas en las figuras de jubilación anticipada que en la jubilación ordinaria a los 65 años. En este sentido, resulta especialmente significativo el dato de que la cuantía de la pensión ordinaria a los 65 años se ha situado en el entorno de los 1.200 euros mensuales, la media de la jubilación anticipada ha alcanzado los 1.300 euros, y las figuras de jubilación parcial y jubilación especial a los 64 años superan los 1.500 euros.

Si centramos nuestra atención sobre las pensiones de jubilación derivadas del Régimen General, que concentra el 76% de los trabajadores en activo afiliados actualmente y el 71,2% de las nuevas altas de pensión de jubilación, excluidas las del SOVI, la importancia relativa de las pensiones anticipadas crece. De hecho, en el Régimen General son mayoría las pensiones anticipadas (50,8%), frente a las jubilaciones ordinarias a los 65 años (49,1%). De hecho, la mayoría de las jubilaciones anticipadas que se registran en el conjunto del sistema tienen su origen en el Régimen General (89,9%).

Dentro de la figura genérica de jubilación anticipada hemos de identificar varias modalidades específicas.

La más importante en términos absolutos es la jubilación anticipada con coeficientes reductores, con las que acceden a la jubilación el 31% de los trabajadores del Régimen General y el 24,6% del conjunto del sistema de Seguridad Social.

Le sigue en importancia la jubilación parcial, que utiliza el 15,3% de los trabajadores del Régimen General que, por cierto, son la práctica totalidad (98,9%) de quienes la utilizan.

Por su parte la modalidad de jubilación especial a los 64 años sirve para acceder a la jubilación al 3% de los trabajadores del Régimen General que, también en esta figura, aglutinan la práctica totalidad (98,5%) de que quienes la utilizan.

Finalmente, la figura de jubilación anticipada sin coeficiente reductor es utilizada por el 2,38% de los trabajadores de todo el sistema y se concentra muy especialmente en los regímenes especiales con trabajos especialmente penosos, tóxicos o peligrosos como la minería y los trabajadores del mar.

3.- REGIMEN JURÍDICO DE LOS DISTINTOS TIPOS DE JUBILACIÓN.

3.1 Jubilación Ordinaria.

Las personas incluidas en este régimen que estén afiliadas y en alta o situación asimilada al alta²²⁰ y que reúnan las condiciones de la edad, período mínimo y hecho causante

²²⁰ Se consideran, las siguientes **situaciones asimiladas a la de alta:**

- La situación legal de **desempleo**, total y subsidiado, y la de paro involuntario una vez agotada la prestación contributiva o asistencial, siempre que en tal situación se mantenga la inscripción como desempleado en la oficina de empleo.
- La situación del trabajador durante el período correspondiente a vacaciones anuales retribuidas que no han sido disfrutadas con anterioridad a la finalización del contrato.
- La excedencia forzosa.
- El período de tiempo en que el trabajador permanezca en situación de excedencia por cuidado de hijo, de menor acogido o de otros familiares, que exceda del período considerado de cotización efectiva en el artículo 180 de la LGSS.
- El traslado del trabajador por la empresa fuera del territorio nacional.
- La suscripción de **convenio especial** en sus diferentes tipos.
- Los períodos de inactividad entre trabajos de temporada.
- Los períodos de prisión sufridos como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley 46/1977, de 15-10, de Amnistía, en los términos regulados en la Ley 18/1984, de 8 de junio.
- Los períodos de percepción de la ayuda equivalente a jubilación anticipada y de la ayuda previa a la jubilación ordinaria.
- La situación de incapacidad temporal que subsista, una vez extinguido el contrato.
- La **prórroga de efectos** de la incapacidad temporal.
- La situación de maternidad o paternidad que subsista una vez extinguido el contrato de trabajo o que se inicie durante la percepción de la prestación por desempleo.

legalmente establecido serán beneficiarias de este tipo de jubilación. También serán beneficiarios los trabajadores afiliados al [Sistema](#) de la Seguridad Social que, en la fecha del hecho causante, no estén en alta o en situación asimilada al alta, siempre que reúnan los requisitos de edad y cotización establecidos.

3.1.1 La Edad

Por regla general, se deben tener cumplidos 65 años de edad para causar derecho a la jubilación ordinaria. La edad mínima puede ser rebajada o anticipada, sólo para trabajadores en alta o en situación asimilada a la de alta, en determinados supuestos especiales:

- Jubilación anticipada a partir de los 60 años por tener la condición de mutualista.
- Jubilación anticipada a partir de los 61 años sin tener la condición de mutualista.
- Jubilación parcial.
- Jubilación especial a los 64 años.
- Jubilación del personal del Estatuto Minero, personal de vuelo de trabajos aéreos, ferroviarios, artistas, profesionales taurinos, bomberos y miembros del cuerpo de la Ertzaintza.
- Jubilación flexible.
- Jubilación de trabajadores afectados por una discapacidad igual o superior al 45% o al 65%.

3.1.2 Periodo mínimo de cotización.

- En el caso de los artistas y profesionales taurinos, los días que se consideren cotizados dentro de cada año natural en aplicación de las normas que regulan su cotización y que no se correspondan con los de prestación de servicios

- En el caso de los trabajadores afectados por el síndrome tóxico que, por tal causa, cesaron en su día en el ejercicio de su actividad laboral o profesional, sin que hayan podido reanudar dicho ejercicio, y que hubieran estado en alta en alguno de los regímenes del sistema de la Seguridad Social, la situación asimilada se entenderá con respecto al régimen en que el trabajador estuviese encuadrado cuando cesó en su actividad y para las contingencias comunes.

- El período de suspensión del contrato de trabajo por decisión de la trabajadora que se vea obligada a abandonar su puesto de trabajo como consecuencia de ser víctima de la violencia de género.

El período de cotización genérico son 15 años²²¹, con un período de cotización específico de 2 años que deberá estar comprendido dentro de los 15 años anteriores al momento de causar el derecho o a la fecha en que cesó la obligación de cotizar, si se accede a la pensión de jubilación desde una situación de no alta o asimilada.

3. 1.3 Cuantía de la pensión

La cuantía de la pensión se determina aplicando a la base reguladora el porcentaje que corresponda en función de los años de cotización.

A.- Base Reguladora

Base reguladora es el cociente que resulte de dividir por 210 las bases de cotización del interesado durante los 180 meses inmediatamente anteriores al del mes previo al del hecho causante.

En el cálculo de la base reguladora se aplican las siguientes reglas:

- Actualización de bases. No se actualizan las bases de cotización de los 24 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante, que se toman por su valor nominal. Las bases de cotización restantes se actualizan conforme con la evolución del Índice del Precios al Consumo (IPC).
- Integración de lagunas. Si durante el período que haya de tomarse para el cálculo de la base reguladora, aparecen meses en los que no existió la obligación de cotizar, las lagunas de cotización, se integraran con la base mínima vigente en cada momento, en el Régimen General para los trabajadores mayores de 18 años.
- En los supuestos de contratos a tiempo parcial, de revelo y fijos discontinuos, hay que tener en cuenta:

²²¹ Sólo se computan las cotizaciones efectivamente realizadas o las asimiladas a ellas legal o reglamentariamente. No se tendrá en cuenta la parte proporcional correspondiente por pagas extraordinarias.

En el caso de los trabajadores contratados a tiempo parcial, los períodos de cotización exigidos para dichos trabajadores se computarán únicamente las cotizaciones que se hayan efectuado en función de las horas trabajadas, tanto ordinarias como complementarias, calculando su equivalencia en días teóricos de cotización. As cotizaciones acreditadas se aplicara el coeficiente del 1,5

1. La integración de los períodos, durante los que no haya habido obligación de cotizar, se realizará con la base mínima de cotización aplicables en cada momento, correspondientes al número de horas contratadas en la fecha que se interrumpió o extinguió la obligación de cotizar. Si la obligación de cotizar existe sólo durante una parte del mes, la integración procederá por la parte del mes en que no existe obligación de cotizar.

2. En ningún caso se consideraran lagunas de cotización las horas o días en que no se trabaje por motivo de las interrupciones en la prestación del servicio derivadas del contrato a tiempo parcial, a excepción de los períodos entre temporadas o campañas de los trabajadores.

- Incrementos de bases de cotización Los incrementos de las bases de cotización, no se podrán computar los producidos en los dos últimos años, si son resultados de aumentos salariales superiores al incremento medio interanual establecidos en el convenio colectivo aplicable o en el sector correspondiente.

Se exceptúan los incrementos salariales que deriven de la aplicación de las normas establecidas en las disposiciones legales y convenios colectivos sobre antigüedad y ascensos reglamentarios de la categoría profesional. Así también aquellos incrementos salariales que procedan de cualquier otro concepto retributivo que este regulado en disposiciones legales o convenios colectivos.

- Pluriempleo. En este caso, se procede a computar en su totalidad las bases por las que haya cotizado en las diversas empresas, sin que la suma de las bases exceda el límite máximo de cotización vigente en cada momento. (LGSS,art.162.5)

- Pluriactividad. La cotización es realizada a varios regímenes y no se cause derecho a pensión a uno de ellos, las bases de cotización establecidas en régimen de pluriactividad, podrán ser acumuladas a las del régimen que origine la pensión, únicamente para la determinación de la base reguladora, sin que la suma de las bases exceda el límite máximo de cotización vigente en cada momento (disp. adic. 38ª).

B.- Porcentaje aplicable

El porcentaje es variable ya que depende de los años cotizados a la Seguridad Social, aplicándose una escala que se inicia por el 50% a los 15 años, aumentando un 3% por cada año adicional comprendido entre 16 -25 años de cotización y un 2% a partir de los 26 años de cotización hasta alcanzar el 100% de los 35 años cotizados.

- Reglas para el cómputo de los años de cotización.

A) Si las cotizaciones son posteriores a 1-1-67, se tomarán todos los días efectivamente cotizados y el total de días se dividirá por 365 para obtener el número de años cotizados. La fracción de año que pueda resultar se computará como año completo.

B) Si existen cotizaciones anteriores a 1-1-67, el número de años cotizados se obtiene dividiendo por 365 el total de días cotizados obtenidos de la suma de las cotizaciones siguientes:

-Días cotizados en el Régimen General y en otros regímenes a partir de 1-1-67.

-Días cotizados al Seguro de Vejez e Invalidez y Mutualismo Laboral entre 1-1-60 y 31-12-66, siempre que no se superpongan.

-Los días de bonificación que correspondan al trabajador, según la edad cumplida en 1-1-67, siempre que acrediten cotizaciones al Seguro de Vejez e Invalidez y/o Mutualismo Laboral.

3.1.4 Permanencia en activo a partir de los 65 años

Cuando se acceda a la pensión de jubilación después de haber continuado en activo con más de 65 años y 15 años de cotización el porcentaje será el que resulte de sumar al correspondiente según la tabla general, un 2% adicional por cada año completo que, en la fecha del hecho causante, se haya cotizado desde el cumplimiento de los 65 años. El porcentaje será del 3 por 100 si se tienen cotizados 40 años. Si al aplicar el porcentaje

adicional se sobrepasa el límite de pensión, el trabajador tendrá derecho a percibir una cantidad adicional, actuando como límite la base máxima de cotización vigente en cada momento.

El beneficio establecido en el art. 163.2 no será de aplicación a las jubilaciones parciales y flexibles.

3.1.5 Incompatibilidades y compatibilidades

El disfrute de la pensión es incompatible con la realización de trabajos por cuenta ajena o propia, o realización de actividades para cualquier Administración Pública, que den lugar a su inclusión en el Régimen General o en alguno de los Regímenes Especiales, con las siguientes excepciones:

- Las personas que acceden a la jubilación podrán compatibilizar el percibir una pensión con un trabajo a tiempo parcial, denominada *jubilación parcial*. Durante dicha situación, la pensión será minorada en proporción inversa a la reducción aplicable a la jornada de trabajo del pensionista en relación a la de un trabajador a tiempo completo comparable.
- Los pensionistas de jubilación podrán compatibilizar su pensión ya producida con un trabajo a tiempo parcial, denominada *jubilación flexible*. Durante esta situación, la pensión será minorada en proporción inversa a la reducción aplicable a la jornada de trabajo del pensionista en relación a la de un trabajador a tiempo completo comparable.
- La realización de otros trabajos, que no se refieran a tiempo parcial, produce los siguientes efectos:
 1. La base reguladora de la pensión permanece invariable, a diferencia de lo que ocurre en la jubilación flexible, donde se procede a calcular teniendo en cuenta las nuevas cotizaciones.
 2. El nuevo tiempo de cotización se computa a efectos de determinar el nuevo porcentaje aplicable, incluso para superar el 100 por 100, si se cumplen los requisitos de LGSS, art. 163.2. El valor de cada año de cotización se determinará aplicando la escala general ya analizada.

3. Si el trabajador procediera de una jubilación anticipada, cada año nuevo de cotización reducirá o eliminará el porcentaje de reducción de la pensión aplicado, e incrementará la pensión con aplicación del porcentaje ordinario. Cuando se alcance el 100 por 100, las cotizaciones restantes se aplicaran al porcentaje especial del 2 por 100, para superar el 100 por 100.

3. 2 .- Jubilación anticipada por razón del grupo o actividad profesional.

La edad ordinaria de jubilación puede ser rebajada o anticipada en aquellos grupos o actividades profesionales, cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, peligrosa, tóxica o insalubre y acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad, siempre que los trabajadores afectados acrediten en la respectiva profesión o trabajo el mínimo de actividad que se establezca, se encuentren en situación de alta o asimilada a la de alta y cumplan los demás requisitos generales exigidos.

La aplicación de los coeficientes reductores no puede dar lugar a que el interesado acceda a la pensión de jubilación con edad inferior a 52 años. Esta limitación no afectará a los trabajadores de los regímenes especiales (Minería del Carbón y Trabajadores del Mar) que, en 01-01-08, tuviesen reconocidos coeficientes reductores de la edad de jubilación, en cuyo caso, seguirán siendo de aplicación las reglas establecidas en la normativa anterior.

Desde 01-01-08, los coeficientes reductores no serán tenidos en cuenta a efectos de acreditar la edad exigida para acceder a la jubilación parcial, a la jubilación anticipada con la condición de mutualista y a cualquier otra modalidad de jubilación anticipada, ni tampoco para el porcentaje adicional para aquellos que se jubilan con más de 65 años.

Se establecerá reglamentariamente el procedimiento general que debe observarse para rebajar la edad de jubilación, en el que se prevea 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 que genera en los trabajadores y los requerimientos físicos exigidos para el desarrollo de la actividad.

Los trabajadores incluidos en este ámbito que se por su actividad profesional requieren rebajar la edad de jubilación son los siguientes:

- Trabajadores incluidos en Estatuto Minero.
- Personal de vuelo de trabajos aéreos.
- Trabajadores ferroviarios.
- Artistas.
- Profesionales taurinos.
- Bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos.
- Miembros del Cuerpo de la Ertzaintza.

3.2.1 Trabajadores incluidos en el estatuto minero

La pensión de jubilación podrá ser reconocida con menos de 65 años de edad a los trabajadores por cuenta ajena incluidos en el ámbito del Estatuto Minero, mediante la aplicación de los coeficientes reductores de la edad de jubilación cuando concurren las circunstancias de densidad, toxicidad, peligrosidad o insalubridad.

La edad mínima de 65 años se rebajará, de acuerdo con la escala establecida en el anexo al RD 2366/ 1984, de 26 de diciembre. Para el cómputo efectivo de trabajo se descontaran todas las faltas al trabajo con excepción de las bajas médicas y las ausencias autorizadas con derecho a retribución.

3.2.2 Personal de vuelo de trabajadores aéreos.

La pensión de jubilación podrá ser reconocida con menos de 65 años de edad a los tripulantes técnicos de vuelo, incluidos en la Ordenanza Laboral para el personal de las compañías de trabajos aéreos, mediante la aplicación de los coeficientes reductores de la edad de jubilación.

La edad mínima de 65 años se reducirá en un período equivalente al que resulte de aplicar el trabajo efectivo en cada categoría, del que se descontaran todas las faltas al trabajo con excepción de las bajas médicas y las ausencias autorizadas con derecho a retribución, de acuerdo con la escala establecida en el RD 1559/1986 de 28 de junio:

- El 0,40 en la de piloto y segundo piloto
- El 0,30 en la de mecánico de aeronave, navegante operador de fotografía aérea, operador de medios tecnológicos, fotógrafo aéreo y operador de cámara aérea.

3.2.3 Trabajadores ferroviarios.

La edad mínima de 65 años se verá reducida para los trabajadores ferroviarios pertenecientes o que hayan pertenecido a grupos y actividades de naturaleza peligrosa o penosa, de acuerdo con la escala establecida en el art.3 RD 2621/1986 de 24 de diciembre. Para el cómputo efectivo de trabajo se descontaran todas las faltas al trabajo con excepción de las bajas médicas y las ausencias autorizadas con derecho a retribución.

3.2.4 Artistas.

Podrán causar la pensión de jubilación a partir de los 60 años de edad los cantantes, bailarines y trapecistas, sin aplicación de los coeficientes reductores, cuando hayan trabajado en la especialidad un mínimo de 8 años durante los 21 anteriores a la jubilación.

El resto de los artistas podrá jubilarse a partir de los 60 años de edad, con una reducción de un 8%, en el porcentaje de la pensión, por cada que le falte para cumplir los 65 años de edad.

3.2.5 Profesionales taurinos.

Las edades anticipadas establecidas son las siguientes:

A los 55 años para los matadores de toros, rejoneadores, novilleros, banderilleros, picadores y toreros cómicos siempre que se demuestre estar en alta o situación asimilada al alta en la fecha del hecho causante y haber actuado en un determinado número de espectáculos taurinos:

- Matadores de toros, rejoneadores y novilleros, 150 festejos en cualquiera de estas categorías.
- Banderilleros, picadores y toreros cómicos, 200 festejos en cualquiera de estas categorías o en alguna de las categorías del párrafo anterior.

A los 60 años para los puntilleros, siempre que acrediten estar en alta o situación asimilada al alta en el momento del hecho causante y haber actuado en 250 festejos en cualquier categoría profesional.

A los 65 años para los mozos de estoque y de rejones y sus ayudantes.

También, se podrán jubilar a partir de los 60 años con aplicación de un coeficiente reductor de un 8% por cada año de anticipación, siempre que se demuestre estar en alta o situación asimilada al alta en la fecha del hecho causante y haber actuado en 250 festejos en cualquier categoría profesional.

3.2.6 Bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos.

Se podrá reconocer la pensión de jubilación con menos de 65 años de edad a los trabajadores por cuenta ajena y empleados públicos, incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social, que prestan servicios como bomberos, de acuerdo con lo previsto en el RD383/2008, 14 de marzo. Para el cómputo efectivo de trabajo, se descontarán todas las faltas al trabajo, salvo:

- Las que tengan por motivo la baja médica por enfermedad común o profesional, o accidente sea o no de trabajo.
- Las que tengan por motivo la suspensión del contrato de trabajo por maternidad, paternidad, adopción, acogimiento, riesgo durante el embarazo o riesgo durante la lactancia natural.
- Las autorizadas en las correspondientes disposiciones laborales con derecho a retribución.

La edad ordinaria de 65 años exigida para el acceso a una pensión de jubilación se reducirá en un período equivalente al que resulte de aplicar a los años completos de trabajo efectivo como bombero el coeficiente reductor del 0,20.

La aplicación de la reducción de la edad de jubilación en ningún caso dará opción a que el interesado puede acceder a la pensión de jubilación con una edad inferior a los 60 años, o a la de 59 en los casos que se acredite 35 o más años de cotización efectiva, sin cómputo de la parte proporcional correspondiente por pagas extraordinarias, por el ejercicio de la actividad de bombero.

En relación con los bomberos a que se refiere el Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos, procederá aplicar un tipo de cotización adicional del 6,50 por ciento, del que el 5,42 por ciento será a cargo de la empresa y el 1,08 por ciento a cargo del trabajador.

3.2.7 Miembros del Cuerpo de la Ertzaintza.

La edad ordinaria de 65 años exigida para acceder a la pensión de jubilación se verá reducida en un período equivalente al que resulte de aplicar el coeficiente reductor del 0,20 a los años completos trabajados como miembros del Cuerpo de la Ertzaintza.

La aplicación de la reducción de la edad de jubilación, en ningún caso el interesado podrá acceder a la pensión de jubilación con una edad inferior a los 60 años o a la de 59 años, en los supuestos que demuestre haber cotizado 35 años o más de actividad efectiva y como miembros del Cuerpo de la Ertzaintza.

El período de tiempo de cotización en que resulta reducida la edad de jubilación, se computará como cotizado, al efecto de determinar el porcentaje aplicable a la base reguladora para calcular el importe de la pensión.

En relación con este colectivo, se aplicará un tipo de cotización adicional sobre la base de cotización por contingencias comunes, tanto para la empresa como para el trabajador. Durante el año 2010, el tipo de cotización será del 4%, del que el 3,34% será a cargo de la empresa y el 0,66% a cargo del trabajador.

3.3.- Jubilación anticipada de trabajadores discapacitados.

La edad ordinaria de 65 años puede ser rebajada, mediante la aplicación de coeficientes reductores, en el caso de trabajadores afectados por una discapacidad igual o superior al 65% o, también, con un grado de discapacidad igual o superior al 45 por ciento, siempre que, en este último supuesto, se trate de discapacidades reglamentariamente determinadas en las que concurren evidencias que determinan de forma generalizada y apreciable una reducción de la esperanza de vida de esas personas.

Se puede distinguir 2 tipos respecto de este tipo de jubilación:

A) Jubilación anticipada de trabajadores con una discapacidad igual o superior al 65%

Conforme lo establecido en el RD 1539/2003, de 5 de diciembre, por el que se establecen coeficientes reductores de la edad de jubilación a favor de los trabajadores que acreditan un grado importante de discapacidad, quedan incorporados los trabajadores por cuenta ajena incluidos en los Regímenes General y Especiales Agrario, de Trabajadores del Mar y de la Minería del Carbón, que realicen una actividad retribuida y durante ésta acrediten el grado de discapacidad establecido, siempre que cumplan los demás **requisitos** exigidos (período de cotización y hecho causante).

La edad ordinaria de 65 años, exigida para el acceso a la pensión de jubilación, se reducirá en un período equivalente al que resulte de aplicar al tiempo efectivamente trabajado los coeficientes que se indican, siempre que durante los períodos de trabajo realizados se acrediten los siguientes grados de discapacidad:

- El coeficiente del 0,25, en los casos en que el trabajador tenga acreditado un grado de discapacidad igual o superior al 65%.
- El coeficiente del 0,50, en los casos en que el trabajador tenga acreditado un grado de discapacidad igual o superior al 65% y acredite la necesidad del concurso de otra persona para la realización de los actos esenciales de la vida ordinaria.

Se computará como cotizado, el período de tiempo en que resulte reducida la edad de jubilación del trabajador al exclusivo efecto de determinar el porcentaje aplicable para calcular el importe de la pensión de jubilación.

B) Jubilación anticipada de trabajadores con una discapacidad igual o superior al 45%

Los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia incluidos en cualquiera de los regímenes que integran el Sistema de la Seguridad Social, que acrediten:

- Estar en alta o en situación asimilada a la de alta en la fecha del hecho causante.
- Que a lo largo de su vida laboral, han trabajado un tiempo efectivo equivalente, al menos, al **período mínimo de cotización** que se exige para poder acceder a la pensión de jubilación, afectados por alguna de las discapacidades enumeradas en el apartado siguiente y que hayan determinado durante todo ese tiempo un grado de discapacidad igual o superior al 45 por ciento.

Las discapacidades en las que concurren evidencias que determinan de forma generalizada y apreciable una reducción de la esperanza de vida y que podrán dar lugar a la anticipación de la edad de jubilación, son las establecidas en el RD [1851/2009](#), de 4 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 161 bis de la LGSS en cuanto a la anticipación de la jubilación de los trabajadores con discapacidad en grado igual o superior al 45%.

La edad mínima de jubilación de las personas afectadas, en un grado igual o superior al 45 por ciento, por una discapacidad de las enumeradas en el apartado anterior será, excepcionalmente, la de 58 años.

Se computará como cotizado, el período de tiempo en que resulte reducida la edad de jubilación del trabajador al exclusivo efecto de determinar el porcentaje aplicable para calcular el importe de la pensión de jubilación.

3. 4.- Jubilación anticipada por derechos históricos:mutualistas.

3. 4.1 Beneficiarios

Podrán causar derecho a la pensión contributiva de jubilación a partir de los 60 años, con aplicación de coeficientes reductores, los trabajadores afiliados y en alta o en situación asimilada a la de alta que reúnan los demás requisitos generales exigidos (período mínimo de cotización y hecho causante) y se encuentren en uno de los *grupos siguientes*:

- Los trabajadores que hubiesen sido cotizantes en alguna de las Mutualidades Laborales de trabajadores por cuenta ajena (incluidas la Mutualidad de Trabajadores Españoles en Gibraltar, la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local y la Caja de Seguros Sociales de Guinea) con anterioridad al 1-1-67.
- Los trabajadores ingresados en la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (RENFE), con anterioridad al 14-7-67.
- Los trabajadores pertenecientes a Ferrocarriles Españoles de Vía Estrecha (FEVE), a las Compañías Concesionarias de Ferrocarriles de uso público y a la empresa "Ferrocarriles Vascos, Sociedad Anónima (SA)", ingresados en dichas empresas con anterioridad al 19-12-69.
- Quienes estuvieran comprendidos en el campo de aplicación del Régimen Especial de la Minería del Carbón el día 1-4-69 y fueran cotizantes de alguna de las Mutualidades Laborales del Carbón en 31-1-69 o con anterioridad.
- Los trabajadores comprendidos en el campo de aplicación del Régimen Especial de los Trabajadores del Mar el día 1-8-70.
- La Ley 47/1998, de 23 de diciembre amplió las posibilidades de acceder a esta jubilación para los regímenes especiales no pertenecientes al Mutualismo Laboral, siempre que el trabajador cumpla los requisitos por ella impuestos

3.4.2 CUANTÍA.

El porcentaje de la base reguladora, de acuerdo con los años de cotización se verá disminuido como consecuencia de la aplicación de los siguientes coeficientes reductores.

- Cuando el trabajador accede a la pensión desde un cese voluntario en el trabajo, la cuantía de la pensión de jubilación se verá reducida en un 8% por cada año, que le falte para cumplir la edad de 65 años, de acuerdo a la siguiente escala:

- A los 60 años de edad: 0,60.
- A los 61 años de edad: 0,68.
- A los 62 años de edad: 0,76.
- A los 63 años de edad: 0,84.
- A los 64 años de edad: 0,92.

- Quienes sean titulares del derecho histórico, esto es, hubieran tenido la condición de mutualistas en 1-1-1967, acrediten más de 30 años de cotización y soliciten la jubilación anticipada como consecuencia de la extinción del contrato de trabajo en virtud de causas ajenas a la voluntad del trabajador (lo que se presume cuando la extinción hubiera tenido como causa alguna de las previstas en LSS, art.208.1-1, que dan lugar a la situación legal de desempleo), tendrán las siguientes reducciones:

- Entre 30 y 34 años de cotización acreditados: 7,5 %.
- Entre 35 y 37 años de cotización acreditados: 7,0 %.
- Entre 38 y 39 años de cotización acreditados: 6,5 %.
- Con 40 o más años de cotización acreditados: 6,0 %.

3. 5.- Jubilación anticipada de trabajadores no mutualistas.

3. 5.1 Beneficiarios

Podrán acceder a la jubilación anticipada los trabajadores que reúnan los siguientes requisitos:

1).- Tener 61 años de edad real. A tal efecto, no serán de aplicación las bonificaciones de edad, de las que puedan beneficiarse los trabajadores de algunos sectores profesionales por la realización de actividades penosas, tóxicas, peligrosas o insalubres.

2.- **Acreditar un período mínimo de cotización** efectiva de:

- 30 años sin que se tenga en cuenta, a tales efectos, la parte proporcional por pagas extraordinarias ni el abono de años y días de cotización por cotizaciones anteriores a 1-1-67.
- Del período de cotización, al menos 2 años deberán estar comprendidos dentro de los 15 inmediatamente anteriores al momento de causar el derecho o al momento en que cesó la obligación de cotizar, si se accede a la pensión de jubilación anticipada desde una situación de alta o asimilada al alta sin obligación de cotizar.

En el caso de trabajadores *contratados a tiempo parcial*, para acreditar el período mínimo de cotización de 30 años, se computarán exclusivamente las cotizaciones efectuadas en función de las horas trabajadas, tanto ordinarias como complementarias, calculando su equivalencia en días teóricos de cotización:

3) .- **Encontrarse inscritos, como demandantes de empleo**, en las oficinas del servicio público de empleo, durante un plazo de, al menos, 6 meses inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud de jubilación.

4) .- **Que el cese en el trabajo**, como consecuencia de la extinción del contrato de trabajo, no se haya producido por causa imputable a la libre voluntad del trabajador. A tales efectos, se entenderá por libre voluntad del trabajador la inequívoca manifestación de voluntad de quien, pudiendo continuar su relación laboral y no existiendo razón objetiva que la impida, decide poner fin a la misma.

-También podrán acceder a la jubilación, cumplidos los requisitos exigidos en los apartados 1, 2 y 3, siempre que la extinción de la relación laboral anterior haya venido precedida por alguna de las causas señaladas en el apartado anterior:

- Los beneficiarios de la prestación de desempleo, cuando ésta se extinga por agotamiento del plazo de duración de la prestación o por pasar a ser pensionista de jubilación, de conformidad con lo señalado en las letras a) y f), apartado 1, del artículo 213 de la LGSS.

- Los beneficiarios del subsidio por desempleo, de nivel asistencial, mayores de 52 años.
- A los trabajadores mayores de 52 años que no reúnan los requisitos para acceder al subsidio por desempleo de mayores de dicha edad, una vez agotada la prestación por desempleo, y continúen inscritos en las oficinas del servicio público de empleo.

-No será exigible el cumplimiento de los requisitos 3 y 4, cuando se trate de trabajadores a los que la empresa, en virtud de obligación adquirida en acuerdo colectivo, haya abonado, como mínimo, durante los dos años anteriores a la fecha de la solicitud de la jubilación.

3.5.2 La cuantía de la pensión.

La pensión de jubilación que resulte, por la aplicación de la base reguladora del porcentaje correspondiente, será objeto de reducción, por cada año que le falte al trabajador para cumplir los 65 años de edad, en el momento del hecho causante, aplicándole los siguientes coeficientes reductores:

- Entre 30 y 34 años de cotización acreditados: 7,5 %.
- Entre 35 y 37 años de cotización acreditados: 7,0 %.
- Entre 38 y 39 años de cotización acreditados: 6,5 %.
- Con 40 o más años de cotización acreditados: 6,0 %.

Para el cómputo de los años de cotización, se aplicará:

- Se computaran, los años y días de cotización según la escala de abono de años por el cumplimiento de una edad a 1 de enero de 1967.
- Se tomaran años completos de cotización.

Una vez que hemos obtenido o causado el derecho, los coeficientes reductores de la edad por realización de trabajadores penosos, tóxicos, peligrosos o insalubres, serán tenidos en cuenta en referencia a la determinación del adecuado coeficiente reductor de la pensión de jubilación.

3. 6. - Jubilación flexible.

3. 6.1 Concepto

Se considera jubilación flexible la derivada de la posibilidad de compatibilizar, una vez causada, la pensión de jubilación con un trabajo a tiempo parcial, dentro de los límites de jornada a que se refiere el artículo 12.6 del E.T. con la consecuente minoración de aquélla en proporción inversa a la reducción aplicable a la jornada de trabajo del pensionista, en relación a la de un trabajador a tiempo completo comparable.

A estos efectos, se entiende por "trabajador a tiempo completo comparable" a un trabajador a tiempo completo de la misma empresa y centro de trabajo, con el mismo tipo de contrato de trabajo y que realice un trabajo idéntico o similar. Si en la empresa no hubiera ningún trabajador comparable a tiempo completo, se considerará la jornada a tiempo completo prevista en el convenio colectivo aplicable o, en su defecto, la jornada máxima legal.

3. 6.2 Beneficiarios

Será de aplicación a todos los Regímenes de la Seguridad Social, con la salvedad establecida en la disposición adicional primera del RD 1132/2002, del 31 de Octubre. A tal efecto, la referida disposición establece que esta modalidad es aplicable a todos los regímenes de la Seguridad Social, con la excepción de los correspondientes a los Funcionarios Civiles del Estado, Fuerzas Armadas y Funcionarios de la Administración de Justicia. En efecto, el pensionista de cualquier régimen, salvo los exceptuados, puede acceder a la jubilación flexible, con la matización de que la modalidad de trabajo a tiempo parcial tan solo está prevista para los trabajadores por cuenta ajena. Dicho en otros términos, la actividad por cuenta propia del pensionista de cualquier régimen sólo es posible a jornada completa y, por tanto, mediante la suspensión de la pensión

3. 6.3 Relación con otras prestaciones

La pensión de jubilación flexible es incompatible con la pensión de incapacidad permanente que pudiera corresponder por la actividad desarrollada a tiempo parcial. Téngase presente la nueva ordenación que establece la LGSS, art. 138.1 y 139.5, respecto al acceso a las pensiones de incapacidad permanente, singularmente por accidente de trabajo y enfermedades profesionales, a partir de los 65 años. La incompatibilidad, como es regla general, exige el reconocimiento de ambas y el derecho de opción por parte del beneficiario.

En el supuesto de que el trabajador falleciera durante la situación de jubilación flexible, los beneficiarios de las prestaciones por muerte y supervivencia podrán optar entre que la base reguladora de las pensiones se calcule desde la situación de activo o de pensionista. En el primer caso se aplicarán las reglas generales de cálculo para esta contingencia, según el riesgo ordinario sea de carácter común o profesional. En el segundo caso, se tomará la base reguladora que sirvió para calcular la pensión de jubilación, aplicándose las revalorizaciones producidas desde aquella fecha (RD 1132/2002, de 31 de octubre , art. 8.3).

La pensión de jubilación flexible es compatible con las prestaciones por incapacidad temporal o de maternidad, derivadas de la actividad a tiempo parcial (RD 1132/2002, de 31 de octubre, art. 7.2). Aunque nada dice el RD citado, el titular de la pensión no es beneficiario de las prestaciones por desempleo, en caso de pérdida del empleo a tiempo parcial, se accedería a la pensión plena de jubilación.

Durante el período de jubilación flexible los titulares de la misma mantendrán la condición de pensionistas a efectos del reconocimiento de prestaciones sanitarias, tanto medicas como farmacéuticas así como las prestaciones las prestaciones de servicios sociales.

3.6.4 De la jubilación flexible a la jubilación plena

Ya vimos que el elemento diferencial de la jubilación flexible es que a ella se accede desde la situación de pensionista de jubilación y esta pudo haberse generado a la edad ordinaria, reducida o anticipada. La cuestión es determinar como inciden las cotizaciones

efectuadas durante el trabajo a tiempo parcial, en la cuantía de la pensión, una vez que se cesa en la actividad.

El RD 1132/2002, de 31 de octubre, en su art. 8, establece las siguientes reglas al respecto:

- Se procederá a calcular nuevamente la base reguladora, computando las cotizaciones efectuadas, conforme a las reglas vigentes en el momento de acceso a la jubilación plena. En caso de que la base reguladora resultase inferior, se tomará la originaria aplicando a la pensión las revalorizaciones que se hubieran producido desde aquella fecha al momento del cese en la actividad.
- El tiempo de cotización a tiempo parcial será computado para fijar el nuevo porcentaje aplicable, siendo de aplicación las reglas del cómputo de la cotización a tiempo parcial, El valor en términos porcentuales de cada año de cotización adicional se determinará aplicando la escala general de la LGSS.
- En el supuesto de que el trabajador acceda a la jubilación flexible desde una situación de jubilación anticipada, las cotizaciones efectuadas surtirán efecto para disminuir o suprimir el coeficiente reductor que se le hubiese aplicado. Dicho de otra forma, cada año de cotización valdrá el porcentaje general aplicable (2 ó 3%) más el reducido que se le aplicó en su momento (entre el 6% y el 8%).

3. 7 .- Jubilación parcial.

3. 7.1 Beneficiarios

Podrán acogerse a la jubilación parcial los trabajadores por cuenta ajena mayores de 61 años, que al tiempo de acceder a esta prestación se encuentren en activo y cumplan todos los requisitos para tener derecho a la pensión contributiva de jubilación y singularmente un periodo de cotización de 30 años. Finalmente es necesario acreditar un periodo de

antigüedad en la empresa de 6 años²²². A estos efectos se computan el tiempo trabajado en la empresa anterior, en caso de sucesión, y en las empresas del mismo grupo.

Igualmente podrán acceder a la jubilación parcial quienes hayan cumplido los 65 años.

3. 7.2 Requisitos

Se condiciona la posibilidad de compaginar un contrato a tiempo parcial y la jubilación parcial, para los trabajadores comprendidos entre los 61 y 65 años, a la celebración simultánea de contrato de relevo celebrado con un trabajador en situación de desempleo o que tuviese concertado con la empresa un contrato de duración determinada. A partir de los 65 años, el mantenimiento del contrato de relevo tendrá carácter optativo.

Los trabajadores mayores de 65 años podrán compatibilizar la pensión con un trabajo a tiempo parcial, siendo opcional la suscripción por parte de la empresa de un contrato de relevo.

El contrato a tiempo parcial supondrá una reducción de jornada y salario de un mínimo de un 25% y un máximo del 75% respecto al de tiempo completo, siendo susceptible de variación hasta el acceso a la jubilación plena. Simultáneamente a éste la empresa suscribirá un contrato de relevo, obligatoriamente si se trata de trabajadores menores de 65 años y opcionalmente para los que hayan alcanzado la edad ordinaria de jubilación, un contrato de relevo con otro trabajador en situación de desempleo o que tuviese concertado con la empresa un contrato de duración determinada, que complete la jornada que queda vacante por el trabajador que se jubila parcialmente. El contrato de

²²² Téngase en cuenta que 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, dispone:

“Hasta el 31 de diciembre de 2012, podrán acogerse a la modalidad de jubilación parcial establecida en el artículo 166.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, con el cumplimiento de todos los requisitos exigidos en las letras b), c), d), e) y f) de dicho artículo, los trabajadores 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 a la entrada en vigor de este Real Decreto Ley, a las siguientes edades:

- 60 años si el trabajador relevista es contratado a jornada completa mediante un contrato de duración indefinida.
- 60 años y 6 meses si el trabajador relevista es contratado en otras condiciones.”

relevo será indefinido o, si es de duración determinada, ésta no podrá ser inferior al tiempo que le falte al trabajador parcialmente jubilado para cumplir los 65 años. En el caso de que el pensionista opte por continuar en la empresa al alcanzar dicha edad, el contrato de relevo que se haya celebrado por duración determinada, se podrá prorrogar, previo acuerdo de las partes, por períodos anuales, extinguiéndose, en todo caso, al finalizar el período correspondiente al año en el que se produzca la jubilación total del trabajador relevado. En el caso del trabajador jubilado parcialmente después de haber alcanzado la edad de jubilación, la duración del contrato puede ser indefinida o anual, prorrogándose, en este caso, por períodos anuales hasta que se produzca la jubilación total del trabajador relevado. La duración de la jornada del trabajador relevista podrá ser completa o parcial, y, en este caso, deberá corresponderse como mínimo con la reducción de jornada del trabajador sustituido.

El puesto de trabajo del trabajador relevista podrá ser el mismo del trabajador sustituido o uno similar, es decir, que se corresponda con las funciones propias del grupo o categoría profesional, equivalente a la que desempeñe éste, excepto en el caso de personal directivo. El horario de trabajo del trabajador relevista podrá completar el del trabajador sustituido o simultanearse con él. En caso de dificultad de acoplamiento en el mismo puesto de trabajo, la base de cotización del relevista deberá ser, al menos, del 65 % del trabajador que accede a la jubilación parcial.

La empresa está obligada a mantener un contrato de relevo que complete la jornada parcial del trabajador sustituido hasta que éste acceda a la jubilación plena. Para ello, en el caso de que se produjera la extinción del contrato de relevo por cualquier causa, el empresario deberá sustituirlo, en el plazo de 15 días, por otro trabajador desempleado o vinculado a la empresa mediante un contrato de duración determinada.

En los casos de que el trabajador jubilado parcialmente sea despedido improcedentemente antes del cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación y no fuera readmitido, la empresa deberá ofrecer al trabajador relevista la ampliación de jornada y, de no ser aceptada, deberá contratar a otro trabajador desempleado o que tenga con la empresa un contrato de duración determinada. En el caso de que el relevista tuviera una jornada superior, el límite estaría en la jornada a tiempo completo.

Las nuevas contrataciones referidas tanto a la sustitución del relevista, como al trabajador jubilado parcial, se efectuarán mediante la modalidad del contrato de relevo.

En ambos casos se mantendrá como mínimo la jornada del contrato que se hubiera extinguido.

La ordenación referida al mantenimiento del trinomio jubilación parcial – trabajo a tiempo parcial- contrato de relevo, adquiere especial complejidad en los supuestos de jubilación anticipada, en la medida en que los parámetros de conformación originaria pueden quedar alterados.

Las empresas que incumplan las exigencias establecidas deberán abonar a la Entidad gestora del importe de la prestación de jubilación parcial devengado desde el cese del relevista o desde el momento del despido improcedente hasta el acceso a la jubilación ordinaria o anticipada del trabajador sustituido.

3.7. 3 Hecho causante.

Se entenderá producido el hecho causante en el caso de trabajadores que no han alcanzado la edad de jubilación ordinaria, en la fecha del cese del trabajo previo, y paralelamente se suscriban los correspondientes contratos a tiempo parcial y de relevo. Para ello el interesado deberá solicitar el percibo de la jubilación parcial a la Entidad Gestora en los tres meses anteriores o posteriores al hecho causante.

En el caso de los trabajadores mayores de 65 años el hecho causante se entenderá

3. 7.4 Cuantía de la pensión.

La cuantía correspondiente a la jubilación parcial de los trabajadores comprendidos entre los 61 y 65 años será el resultado de aplicar el porcentaje de reducción de jornada a la cuantía de la pensión que correspondería en función de los años de cotización que acredite el trabajador en la fecha del hecho causante y calculada de acuerdo con las normas generales del Régimen de que se trate. Cuando se acceda a los 65 o más años, no se aplicará el porcentaje adicional de LGSS art. 163.2 en el cálculo de la pensión. Esta cuantía no podrá ser inferior a la que resulte de aplicar el porcentaje de reducción de jornada al importe de la pensión mínima vigente en cada momento para los jubilados mayores de 65 años.

No se aplica ninguna reducción por no haber alcanzado la edad ordinaria de jubilación a la hora de determinar el porcentaje aplicable a la base reguladora.

El trabajador jubilado parcial podrá solicitar un incremento en el porcentaje de reducción de jornada por períodos anuales y dentro de los límites mínimos establecidos, aunque requiere que la jornada de trabajo dejada vacante se mantenga cubierta por el trabajador relevista, salvo que su jornada fuera superior; en otro caso y a falta de aceptación por el relevista, la variación del límite queda supeditada a la contratación de otro trabajador que cubra la nueva reducción.. La cuantía de la pensión de jubilación se verá modificada mediante la aplicación a la pensión reconocida inicialmente el porcentaje correspondiente a la nueva duración de la jornada. El importe resultante se actualizará con las revalorizaciones que se hayan producido desde la fecha de efectos de la pensión inicial hasta la del nuevo importe.

Aunque nada dice la norma, parece razonable aceptar cambios anuales en sentido inverso, esto es, ampliando la jornada, siempre que se mantenga en los límites de parcialidad establecidos en ET. Art. 12.6.

Las pensiones de jubilación parcial serán objeto de revalorización en los términos generales de las pensiones contributivas. Igualmente el jubilado parcial, tendrá la consideración de pensionista a todos los efectos.

3. 7.5 De la jubilación parcial a la jubilación plena.

El trabajador en situación de jubilación parcial podrá acceder en cualquier momento a la jubilación plena, bien en su modalidad ordinaria a la edad general, bien la anticipada si tuviera derecho a ella, todo ello según las normas del régimen aplicable.

Veamos en que términos se produce la jubilación plena:

Regla importantísima presente en todos los elementos que se van a analizar es que los beneficios incentivadores de la jubilación parcial- trabajo a tiempo parcial (elevación hasta el 100 por 100 de la base y del tiempo de cotización), tan solo son aplicables en los periodos en que se hubiese simultaneado con un contrato de relevo, esto es, tan solo en los periodos en que se mantenga el trinomio jubilación parcial- trabajo a tiempo parcial- contrato de relevo.

La base reguladora se calculará de nuevo, computándose las bases de cotización a tiempo parcial incrementadas hasta el 100 por 100 de la cuantía que hubiera correspondido en caso de haber continuado con la jornada previa a la jubilación parcial. La misma valoración tendrán los periodos en que la jubilación parcial se hubiese simultaneado con el percibo de prestaciones sustitutorias del trabajo a tiempo parcial, esto es, desempleo, incapacidad temporal o maternidad. En el caso de que la extinción del contrato a tiempo parcial hubiera sido calificada como despido procedente, la elevación al 100 por 100 de las bases de cotización únicamente alcanzará al periodo anterior al cese.

Para determinar el porcentaje aplicable a la base reguladora en función de los años de cotización, el periodo de trabajo a tiempo parcial- jubilación parcial, se computará como cotizado a tiempo completo.

En el supuesto de que no sea aplicable el beneficio de la elevación al 100 por 100 de la base de cotización y del tiempo de trabajo a tiempo parcial por no haberse simultaneado con un contrato de relevo, la regla aplicable será la siguiente: el interesado podrá optar entre que la pensión se calcule computando las cotizaciones ingresadas durante el trabajo a tiempo parcial, o que se calcule en la fecha en que se reconoció la jubilación parcial, o, el su caso, en la que dejó de aplicarse el beneficio del 100 por 100. Si la pensión se calcula con referencia a una fecha anterior al hecho causante, se practicarán las revalorizaciones que hubieran existido hasta el momento del hecho causante.

3.7.6 Compatibilidad, incompatibilidad y repercusión en el calculo de las prestaciones.

La pensión de jubilación parcial es compatible, sin perjuicio de la aplicación de lo regulado para la jubilación ordinaria, con el trabajo a tiempo parcial en la empresa en la que prestaba sus servicios antes de acceder a la jubilación parcial, así como con aquellos trabajos a tiempo parcial, anteriores a la situación de jubilación parcial. Asimismo se podrá compatibilizar el percibo de esta pensión con los trabajos a tiempo parcial suscritos con posterioridad a la situación de jubilación parcial que sustituyan a los anteriormente realizados y siempre que no se aumente la duración de la jornada

realizada. En ambos casos habrá de respetarse la duración de la jornada ya que si se aumenta quedará en suspenso la pensión de jubilación parcial.

La pensión de jubilación parcial es compatible con la pensión de viudedad así como con aquellas prestaciones sustitutorias del salario percibido, como el desempleo y la incapacidad temporal. En este sentido hay que señalar que la compatibilidad de la prestación por desempleo con la jubilación parcial tiene su limitación lógica en el cumplimiento de los 65 años de edad.

La pensión de jubilación parcial será incompatible con las pensiones de incapacidad permanente absoluta y gran invalidez así como con la pensión de incapacidad permanente total para el trabajo que se preste en virtud del contrato que dio lugar a la jubilación parcial. Igualmente con la pensión de jubilación a la que tuviera derecho por actividad distinta a la ejercitada mediante el binomio trabajo a tiempo parcial- jubilación parcial.

Ya hemos visto que, durante la situación de jubilación parcial- contrato a tiempo parcial, pueden producirse ciertas contingencias, compatibles o incompatibles con la jubilación parcial.

Con respecto a las contingencias compatibles, su determinación se efectuará aplicando las reglas previstas para cada una, dentro de la ordenación singular de la acción protectora de los trabajadores a tiempo parcial, conforme al artículo 14 del RD 1131/2002, de 31 de octubre, por el que se regula la Seguridad Social de los trabajadores contratados a tiempo parcial, así como la jubilación parcial. Téngase en cuenta que la prestación en estos supuestos tan solo sustituye la remuneración del trabajo a tiempo parcial compatible con la jubilación parcial.

Para los supuestos de fallecimiento del jubilado parcial o de declaración de incapacidad permanente, el art. 15 del RD 1131/2002, de 31 de octubre establece las siguientes reglas singulares en orden a la determinación de la base reguladora de las prestaciones:

-Las bases de cotización del tiempo correspondiente a la vigencia del trinomio trabajo a tiempo parcial- jubilación parcial- contrato de relevo, se elevarán hasta el 100 por 100 de la cuantía que hubiera correspondido de haber mantenido la jornada existente antes de la transformación. Igual criterio se aplicará a los periodos en que se hubiera simultaneado la pensión de jubilación parcial con prestaciones por desempleo y otras sustitutorias del salario. En el supuesto de que el contrato se hubiera extinguido

mediando despido declarado procedente, la elevación al 100 por 100 de las bases tan solo afectará al periodo anterior al cese.

-En el supuesto de que no sea aplicable el beneficio de la elevación al 100 por 100 de la base de cotización por no haberse simultaneado con un contrato de relevo, la regla aplicable será la siguiente: el beneficiario podrá optar entre que la pensión se calcule computando las cotizaciones ingresadas durante el trabajo a tiempo parcial, o que se calcule en la fecha en que se reconoció la jubilación parcial o, en su caso, en la que dejó de aplicarse el beneficio del 100 por 100. Si la pensión se calcula con referencia a una fecha anterior al hecho causante, se practicarán las revalorizaciones que hubieran existido hasta el momento del hecho causante.

La regla es incongruente con la protección por desempleo del despido procedente y subsidiado en la medida en que al proceder de situación de desempleo, la elevación al 100 por 100 se efectuará durante el tiempo de compatibilidad entre la jubilación parcial y la prestación por desempleo, conforme se ha cotizado.

3. 7.7 Extinción de la pensión.

La prestación derivada de la jubilación parcial se extingue por las siguientes causas:

- Fallecimiento del pensionista.
- Reconocimiento de la jubilación ordinaria o de la jubilación anticipada.
- Por extinción del contrato a tiempo parcial, salvo que se tuviera derecho a prestaciones por desempleo u otras sustitutorias del salario, en cuyo caso la extinción de la pensión se producirá a la extinción de aquellas prestaciones. No será causa de extinción de la pensión parcial la extinción del contrato declarada improcedente.
- Al cumplir la edad ordinaria de jubilación en los casos en los que se haya accedido a una jubilación parcial antes de los 65 años.
- Reconocimiento de una pensión de incapacidad permanente declarada incompatible.

3.8. - Jubilación especial a los 64 años.

3. 8.1 Beneficiarios

Los trabajadores por cuenta ajena pertenecientes a empresas que, en virtud de convenio colectivo o pacto, los sustituye al tiempo de su cese por jubilación por otros trabajadores, siempre que se cumplan las condiciones y los requisitos exigidos:

- Tener 64 años de edad real. Para hechos causantes a partir de 01-01-2008, fecha de vigencia de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, la edad debe de ser real, sin que se tengan en cuenta las bonificaciones por trabajos penosos o por discapacidad (art. 161 bis LGSS).
- Reunir los demás requisitos generales exigidos para causar derecho a la jubilación normal u ordinaria: estar en alta o en situación asimilada a la de alta en el régimen correspondiente y acreditar el período mínimo de cotización.
- Pertenecer a una empresa que, en virtud de convenio o pacto, esté obligada a sustituir, simultáneamente, al trabajador que se jubila por otro trabajador que se encuentre inscrito como desempleado en la correspondiente Oficina de Empleo.

3. 8.2 Contrato de sustitución.

Debe cumplir los requisitos y condiciones exigidos por la normativa específica de la modalidad de contratación elegida, que puede ser cualquiera de las legalmente previstas, excepto la contratación a tiempo parcial y la contratación eventual por circunstancias del mercado, acumulación de tareas o exceso de pedidos.

- Debe tener una duración mínima de un año.
- Se formalizará siempre por escrito, debiendo constar el nombre del trabajador al que se sustituye.
- Se registrará en la Oficina de Empleo correspondiente, en donde quedará depositado un ejemplar; otro ejemplar se entregará al trabajador que se jubila para que lo presente ante la Entidad gestora cuando solicite la pensión de jubilación.

Sin perjuicio de lo anterior, el empresario tiene las siguientes obligaciones:

- Si durante la vigencia del contrato se produce el cese del trabajador, el empresario debe sustituirlo, en el plazo máximo de 15 días, por otro trabajador desempleado y por el tiempo que reste para alcanzar la duración mínima del contrato, salvo supuestos de fuerza mayor.
- En caso de incumplimiento, el empresario deberá abonar a la Entidad gestora el importe de la prestación de jubilación devengado desde el momento del cese del trabajador contratado y hasta alcanzar la duración mínima de un año desde la primera contratación o en tanto subsista el incumplimiento.

3. 8.3 La cuantía de la pensión.

La cuantía de la pensión es la correspondiente al trabajador de haber cumplido 65 años, los coeficiente reductores no se aplican. Su determinación se realiza, mediante la aplicación a la base reguladora el porcentaje correspondiente en función de los períodos de cotización que se acrediten en la fecha del hecho causante.

4.- JUBILACIÓN FORZOSA.

Aunque teóricamente no existe una jubilación forzosa, nuestro ordenamiento jurídico permite que a través de los convenios colectivos puedan establecerse cláusulas de políticas de empleo que utilicen como instrumento la extinción del contrato a la edad ordinaria de jubilación.

En efecto y después de una larga y conflictiva historia, la actual disposición adicional 10ª del ET incorporada por la Ley 14/2005, de 1 de julio establece que:

“En los convenios colectivos podrán establecerse cláusulas que posibiliten la extinción del contrato de trabajo por el cumplimiento por parte del trabajador de la edad ordinaria de jubilación fijada en la normativa de Seguridad Social, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

a) Esta medida deberá vincularse a objetivos coherentes con la política de empleo expresados en el convenio colectivo, tales 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 otros que se dirijan a favorecer la calidad del empleo.

b) El trabajador afectado por la extinción del contrato de trabajo deberá tener cubierto el período mínimo de cotización o uno mayor si así se hubiera pactado en el convenio colectivo, y cumplir los demás requisitos exigidos por la legislación de Seguridad Social para tener derecho a la pensión de jubilación en su modalidad contributiva”.

VII. VALORACIÓN Y PROPUESTAS DE POLÍTICAS DE EMPLEO DIRIGIDAS A LA CONTRATACION Y PERMANENCIA EN ACTIVO DE HOMBRES Y MUJERES DE MAYOR EDAD.

Como hemos analizado las políticas de empleo existentes que tienen como finalidad incentivar la permanencia en activo y la contratación de trabajadores a partir de los 45-55 años, son escasas, con un régimen jurídico demasiado prudente o cauteloso y dirigidas a un colectivo incompleto.

Con la finalidad de singularizar los instrumentos, distinguiremos entre medidas destinadas a garantizar y fomentar la permanencia en activo, y medidas destinadas a fomentar la contratación de trabajadores. La singularización de las medidas busca el tratamiento y su concreción individualizada, de forma que permita su ordenación jurídica y la valoración en el cumplimiento de objetivos y resultados. No obstante y como es lógico en esta materia, las medidas tienen que ser transversales e interdependientes, cada una en su espacio, pero todas conectadas, formando un “todo armónico, caracterizado e identificable”.

Reiteramos, en los mismos términos que se hace desde la UE, que es imprescindible la permanente valoración de resultados, lo que permitirá, según los objetivos alcanzados reordenar las medidas o los instrumentos incentivados concretos.

1.- INSTRUMENTOS PARA GARANTIZAR Y FOMENTAR LA PERMANENCIA EN ACTIVO.

Posiblemente son los instrumentos de mayor complejidad en su ordenación jurídica, pero al tiempo constituyen el “elemento estrella” para intentar conseguir que la tasa de ocupación se mantenga, sin más variaciones que las necesarias, hasta cumplir la edad de jubilación. Dicho en otros términos, se trata de reconducir “los intereses estratégicos de

las empresas” a través de cauces “jurídicamente adecuados”, buscando un espacio de equilibrio en todas sus dimensiones, lo que constituye un planteamiento con criterios diferenciales.

Como hemos analizado, los instrumentos existentes reducen el espacio de actuación a los trabajadores de 59-60 años, con mayor incidencia en la incetivación de la permanencia en activo (o del reingreso) de los trabajadores de 65 años. La técnica utilizada es la clásica de bonificaciones, reducciones en la cuota o exoneración de las cotizaciones a la seguridad social. Los instrumentos utilizados tienen como destinatario al empresario, en el entendimiento de que una reducción de los costes del factor trabajo a través de las cotizaciones de los trabajadores de mayor edad, puede incentivar a su permanencia en activo, incidiendo para que los intereses estratégicos de la empresa se canalicen a través de instrumentos distintos a la expulsión de los trabajadores de mayor edad.

Varias cuestiones son destacables. Por un lado, debemos constatar que son las únicas medidas existentes, esto es, no forman parte de ningún conjunto de medidas, lo que quiere decir que actúan en solitario, de forma que por si mismas deben tener la fuerza y el impacto necesarios para incidir positivamente en las estrategias empresariales, lo que es bastante dudoso. Por otro lado, las medidas existentes impactan sobre una edad demasiado elevada, a nuestro juicio, ya que prácticamente coincide con el momento de mayor nivel de “expulsiones”, que exigen toda una planificación estratégica de la empresa, por lo que quizás los incentivos llegan tarde y no cumplen la función preparatoria conducente al objetivo final, a saber, la ponderación de la permanencia en activo. Finalmente como ya hemos apuntado, su estructura jurídica es demasiado cautelosa, esto es, incorporando exigencias que desbordan la política de empleo.

Sin perjuicio de las consideraciones apuntadas que refieren a las medidas incentivadoras existentes, es necesario advertir que nuestro ordenamiento jurídico carece de medidas singulares de garantía que contribuyan a crear el espacio necesario y propicio para que las políticas incentivadoras de la permanencia en activo alcancen mayor nivel de efectividad, al tiempo que contribuyan a reconducir las estrategias empresariales.

Dadas las dificultades de ordenación referidas y las posibilidades de desviación en la utilización de las medidas, la participación de los representantes de los trabajadores y de la negociación colectiva, constituye una pieza esencial para que el entramado de medidas permita alcanzar o aproximarnos al cumplimiento de los objetivos fijados.

1.1 Medidas de garantía e instrumentos jurídicamente adecuados

El conjunto de medidas que proponemos tienen distinto nivel, según el grado de impacto, buscando una ordenación gradual y equilibrada en función de los objetivos que se pretenden conseguir, que en sí mismos están avalados por su trascendencia social y económica. Se trata en definitiva de proteger el empleo de los trabajadores de mayor edad, impulsando la búsqueda de soluciones alternativas.

1.1.1 Reconsideración del despido por edad como criterio de ordenación general.

La insuficiencia de la ordenación actual de la edad como elemento de discriminación, exige reconsiderar la calificación de los supuestos de despido, de forma que **el despido a partir de los 55 años tan solo admitirá las calificaciones de procedencia y nulidad**, eliminando con ello la calificación del despido como “improcedente”. Dicho en otros términos, se trata de eliminar el despido indemnizado, sin causa legal o con causa insuficiente, dando el protagonismo que merece al elemento edad. De esta forma el despido de un trabajador a partir de los 55 años se incorporaría a la lista de supuestos de nulidad del despido o de la decisión extintiva recogidos en los artículos 55.5, 53.4 del Estatuto de los Trabajadores y artículos 108.2 y 122.2 de la Ley de Procedimiento laboral.

A nuestro juicio, es esta la única medida que podría contribuir de forma efectiva a propiciar un cambio razonable en las políticas empresariales, al tiempo que permitiría alcanzar a una mayor efectividad de las políticas directas o complementarias. Se trata en definitiva, de incorporar medidas de impacto que contribuyan de forma eficiente al mantenimiento en activo, y/o propicien la búsqueda de soluciones alternativa a la expulsión del trabajador de mayor edad.

En la línea anunciada van las propuestas que se analizan en los epígrafes siguientes, que pretenden, desde la garantía, propiciar formulas alternativas equilibradas.

1.1.2 La singularidad de las PYMES

Sin perjuicio de lo anterior, sería conveniente incorporar un tratamiento singular para las PYMES. En efecto, es posible que en función del tamaño de la empresa, las soluciones alternativas al despido, que analizaremos seguidamente, sean inviables, lo que aconseja un planteamiento singularizado.

1.2 Flexibilización del tiempo y contenido de la prestación laboral

1.2.1.- Transformación equilibrada del contrato de trabajo a tiempo completo en contratos a tiempo parcial.

Como complementaria o alternativa a la propuesta anterior, esto es, a la nulidad del despido por edad, y con la finalidad de graduar su impacto, sería razonable permitir y fomentar la transformación del contrato a tiempo completo en un contrato a tiempo parcial a partir de los 55 años. También en esta línea y como hemos visto, van dirigidas las recomendaciones de la UE.

La medida pretende buscar una armonización de intereses, como alternativa al despido, combinando trabajo adaptado a las circunstancias, formación y manteniendo las cotizaciones a la seguridad social. En este orden, el contrato podría transformarse en un contrato a tiempo parcial con un mínimo razonable de jornada (50 por 100), asumiendo el empresario el coste del convenio especial a favor del trabajador que permita mantener las cotizaciones. El trabajador afectado por la transformación pasaría a la situación de desempleo parcial, integrándose en los programas personalizados de formación e inserción.

Cierto es, como hemos visto, que la expulsiones de mercado laboral comienzan a incrementarse en la última fase entre los 55 y 59 años y, de forma más acelerada a partir

de los 60 años No obstante, la actuación a los 55 años y no después, pretende apostar por la continuidad y, en su caso, empleabilidad del trabajador ofreciendo un espacio adecuado y suficiente a la formación, dado que el trabajador tiene por delante al menos 10 años de vida activa.

A nuestro entender el equilibrio del reajuste quedaría como sigue:

-el empresario cambiaría la indemnización por despido improcedente por el coste del convenio especial a favor del trabajador.

-el empresario podría reajustar la prestación de trabajo a tiempo parcial en función de sus necesidades, aprovechando la formación que el trabajador tenga y recibirá y que podría ser solicitada expresamente.

-el trabajador mantendrá su empleo en la misma empresa, si bien a tiempo parcial con un mínimo razonable de jornada y recibirá la formación adecuada para poder obtener otro empleo a tiempo parcial o completo en otra empresa, o bien para volver al contrato a tiempo completo en la misma empresa y en puesto de trabajo acorde con su nueva y vieja formación.

-el trabajador mantendrá un nivel salarial proporcional, compuesto por el salario a tiempo parcial y la prestación parcial de desempleo.

-El trabajador mantendrá su cotización completa a la seguridad social. En este orden el convenio especial a cargo del empresario actuaría como elemento de garantía de futuro, sin perjuicio de los reajustes necesarios en función de la evolución de su empleabilidad del trabajador.

-El desempleo se abonara a tiempo parcial y sin coste de cotización, ya que ésta queda garantizada por el convenio especial a cargo del empresario.

- El desempleo parcial puede extenderse en el tiempo según la carrera de seguro del trabajador, si bien quedara dependiente de la empleabilidad del trabajador.

Aunque la figura de la transformación del contrato a tiempo completo en contrato a tiempo parcial no es nueva en nuestro ordenamiento, la modalidad planteada incorpora una ordenación singular inexistente.

Su ordenación exigiría reformar el artículo 12 del Estatuto o crear un precepto nuevo para otorgarla la singularidad que merece en el entramado de medias que se proponen. En el mismo texto legal habría que acomodar los criterios de movilidad funcional y/o de modificación sustancial de las condiciones de trabajo, con la finalidad de permitir el cambio o adaptación del puesto de trabajo. Igualmente sería necesario modificar la regulación del desempleo contenida en el Texto Refundido de la Ley de Seguridad Social, así como la regulación del convenio especial.

1.2.2.- Flexibilización del contenido de la prestación laboral

Como no podía ser de otra forma, la ordenación de las modificaciones de la prestación laboral durante la vigencia del contrato de trabajo –movilidad funcional y modificación sustancial de las condiciones de trabajo-, reguladas en el Estatuto de los Trabajadores, tienen carácter general y validez universal.

Sin perjuicio de lo anterior que debe seguir siendo así, sería conveniente establecer una ordenación flexibilizadora de sus parámetros referida a la permanencia en el empleo de los trabajadores de 55 o más años, de forma que la flexibilización del contenido de la prestación laboral, asociada o no a la transformación del trabajo a tiempo completo en un trabajo a tiempo parcial, actuara como medida alternativa al despido.

La medida exige dar mayor relevancia a los mecanismos de formación, con la finalidad de facilitar la adaptación del trabajador a la nueva o renovada prestación laboral.

Se trata, en definitiva, de abrir las posibilidades que propicien la permanencia en activo, basadas en la formación y la flexibilidad de contenidos.

Finalmente, para aquellos supuestos en que el cambio de prestación suponga reducción salarial, pueden aplicarse formulas de compensación de la reducción de las cotizaciones. Entre otras formulas, cabria destinar parte de las bonificaciones al mantenimiento del empleo a compensar la reducción de las cotizaciones.

2.- DESPIDOS EQUILIBRADOS: EL MANTENIMIENTO DE LAS COTIZACIONES.

2.1.- Despido de trabajadores de mayor edad en las PYMES

En aquellos supuestos en que las opciones anteriores, nulidad o transformación del contrato, ofrecieran una singular complejidad en función del tamaño de la empresa, esto es, referidas a las pequeñas empresas, es posible que la opción del despido improcedente sea la única solución.

Dadas las dificultades de empleabilidad de estos trabajadores de mayor edad, el equilibrio inicial de la ruptura contractual debería pasar por una distribución de costes que permitiera el mantenimiento de la cotización hasta la edad de jubilación.

En este orden, el empresario asumiría el coste del convenio especial a favor del trabajador y hasta la edad de jubilación. El referido incremento de costes del despido, podría compensarse mediante una reducción ponderada de la indemnización por despido improcedente –solo si la tasa de cálculo es de 45 días por año- a favor del trabajador, así como de una participación del Fondo de Garantía Salarial.

Como en los supuestos anteriores, el equilibrio buscado es tan solo inicial, de forma que ira reajustándose en función de factores varios, la empleabilidad del trabajador, la cotización durante la situación de desempleo...etc.

2.2.- Extinción del contrato mediante expedientes de regulación de empleo.

Sin perjuicio de otras estrategias ya planteadas en el orden normativo y convencional, en esta materia, nos centraremos en la reordenación de los instrumentos habilitados en los despidos colectivos y referidos a los trabajadores de mayor edad. En efecto, nuestro ordenamiento jurídico recoge la utilización del convenio especial a favor del trabajador de mayor edad, en la regulación de los despidos colectivos contenida en el artículo 51.15 del Estatuto de los Trabajadores en relación con la disposición adicional trigésima primera de la LGSS. En efecto, la norma estatutaria determina que:

“Cuando se trate de expedientes de regulación de empleo de empresas no incursas en procedimiento concursal, que incluyan trabajadores con cincuenta y cinco o más años de edad que no tuvieren la condición de mutualistas el 1 de enero de 1967, existirá la obligación de abonar las cuotas destinadas a la financiación de un convenio especial respecto de los trabajadores anteriormente señalados en los términos previstos en la Ley General de la Seguridad Social”.

Por su parte la disposición adicional trigésima primera de la LGSS, establece que:

“En el convenio especial a que se refiere el artículo 51.15 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, las cotizaciones abarcarán el periodo comprendido entre la fecha en que se produzca el cese en el trabajo o, en su caso, en que cese la obligación de cotizar por extinción de la prestación por desempleo contributivo, y la fecha en la que el trabajador cumpla los 65 años, en los términos establecidos en los apartados siguientes.

Hasta la fecha de cumplimiento por parte del trabajador de la edad de 61 años, las cotizaciones serán a cargo del empresario... A partir del cumplimiento por parte del trabajador de la edad de 61 años las aportaciones al convenio especial serán obligatorias y a su exclusivo cargo...”

Como puede constatarse la previsión normativa es excesivamente restrictiva, tanto desde la perspectiva subjetiva, al dejar fuera a los trabajadores pertenecientes al Mutualismo Laboral, como desde los criterios de distribución de la obligación de mantener las cotizaciones entre trabajador y empresario.

En estas situaciones, se trataría de eliminar las restricciones e imputar la obligación de cotizar al empresario, cuestión también apuntada desde las recomendaciones de la UE, como hemos visto. En estos términos, **serían beneficiarios del convenio especial la totalidad de trabajadores de 55 o mas años, sin perjuicio de su pertenencia o no al extinguido Mutualismo Laboral**, esto es, al margen de que tuvieran o no derecho a la jubilación anticipada “a coste del trabajador” a partir de los 60 años. **Igualmente, el coste del convenio especial correría a cargo exclusivo del empresario, desde el momento de la extinción del contrato – o cese de la obligación de cotizar en el desempleo contributivo- y hasta el cumplimiento de los 65 años.**

Dada la variedad de pactos indemnizatorios existentes en los expedientes de regulación de empleo, la medida descrita, que actuaría como regla general, podría aceptar modulaciones en función de la cuantía de las indemnizaciones pactadas.

3.- MEDIDAS PARA INCENTIVAR LA PERMANENCIA EN ACTIVO.

3.1.- Incentivaciones para fomentar la permanencia en activo a partir de los 55 años.

Como hemos analizado, nuestro ordenamiento incorpora incentivos para la permanencia en activo de los trabajadores de 59 años y singularmente a partir de los 60 o más años, con reglas especiales para aquellos trabajadores que voluntariamente continúen o reinicien su actividad con carácter indefinido a partir de los 65 años.

En una primera apreciación, resulta evidente que la selección de trabajadores por edad resulta insuficiente. Bien es cierto, que el mayor volumen de expulsiones del mercado laboral utilizando la combinación de prestaciones por desempleo y jubilaciones anticipadas, entre otros instrumentos posibles, se produce a partir de los 58-60 años. Sin embargo, también lo es, que los mecanismos que actúan como antesala a la jubilación anticipada pueden operar o combinarse a edades mas tempranas y, en todo, caso parece razonable crear una atmósfera incentivadora a edades inferiores, singularmente, a partir de los 55 años que actúen de forma complementaria a los mecanismos de garantía y fomento de la permanencia en activo que hemos propuesto, de tal forma que consigamos una coherencia de actuación transversal a partir de la referida edad de 55 años.

Igualmente vimos, que las exigencias normativas para la aplicación de los escasos mecanismos incentivadores existentes (59 y 60 años) son especialmente exigentes y rígidas. Cierto es que la regulación actúa en una doble función, por un lado incentivado la permanencia en activo y, por otro, imponiendo condiciones que actúen como reglas antifraude. Es posible y seguramente será así, que las exigencias impuestas – antigüedad de 5 o más años, entre otras- sean fácilmente acreditables por los trabajadores afectados, de forma que el requisito actúa como freno a conductas abiertamente irregulares.

No obstante lo anterior, parece razonable entender que debe existir una cierta equiparación entre los incentivos a la contratación y los incentivos a la permanencia, de forma que unas medidas no condicionen los objetivos de las otras, esto es, que sea más beneficioso para el empresario contratar a un nuevo trabajador que mantener al ya contratado.

En base a todo lo anterior entendemos que las políticas de incentivación a la permanencia en activo deben aplicarse a partir de los 55 años evolucionando de forma progresiva hasta alcanzar su máximo nivel una vez superada la edad critica de los 60-61 años, momento a partir del cual son aplicables las jubilaciones anticipadas.

El abanico incentivador, puede iniciarse en el 30 por ciento de la aportación empresarial en la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes, salvo por incapacidad

temporal derivada de las mismas, a los 55 años, incrementándose en un 10 por ciento cada año (a los 56 años, el 40 por ciento; a los 57 el 50 por ciento; a los 58 años el 60 por ciento; a los 59 años el 70 por ciento; a los 60 años el 80 por ciento; a los 61 años el 90 por ciento), de forma que a partir de los 62 años se alcance el máximo nivel de incentivación, esto es, el 100 por 100 de la aportación empresarial por contingencias comunes, que se mantendrá hasta la edad ordinaria de jubilación. No obstante y dependiendo del impacto de la medida, las bonificaciones podrían alcanzar el 100 por 100 de la aportación empresarial a partir de los 60 años.

Lógicamente las medidas incentivadoras propuestas serian adaptables a la transformación del contrato que planteamos en epígrafes anteriores.

Por otro lado, los criterios antifraude existentes en la regulación actual, tales como, antigüedad en la empresa y carencia de relación de parentesco con el empresario, deben eliminarse. No obstante, el control sobre la adecuada utilización de las políticas de incentivación a la permanencia en activo debe residenciarse en los órganos de representación de los trabajadores en la empresa y en la Inspección de Trabajo.

3.2 Incentivación a la permanencia en activo o al retorno a la actividad a partir de los 65 años.

La figura que también analizamos en su momento, utiliza el máximo nivel de incentivación, esto es, la exoneración de las cuotas de los trabajadores y empresarios por contingencias comunes, salvo incapacidad temporal, para fomentar la permanencia en activo a partir de los 65 años o para incentivar el retorno de trabajadores a la actividad laboral por cuenta ajena. Igualmente, la figura va asociada a incentivos en materia de jubilación para el trabajador.

Sin perjuicio del necesario análisis de resultados, la figura debe mantenerse con la idea de fomentar la reincorporación o el retraso voluntario en el acceso a la jubilación.

4.-INCENTIVACION A LA CONTRATACION DE TRABAJADORES Y TRABAJADORAS DE MAYOR EDAD

Otra de las líneas de actuación consiste en la incentivación a la contratación a partir de una determinada edad, con especial referencia a las mujeres que abandonaron el mercado laboral por diversos motivos.

Las políticas de incentivación a la contratación deben comenzar a edades inferiores a las de permanencia en activo, esto es, a partir de los 45 años. No obstante deben mantenerse durante toda la franja de edad hasta alcanzar la edad de jubilación, ya que ambas técnicas son complementarias y exigen un tratamiento coordinado.

Como hemos analizado, las políticas singulares existentes o directas, en nuestra terminología, refieren básicamente, a la contratación indefinida como medida de fomento del empleo a partir de los 45 años y la contratación de trabajadores mayores de 52 años perceptores de subsidios por desempleo. No obstante, como también vimos, las medidas dirigidas a colectivos concretos o actividades económicas concretas..., incorporan singularidades cuando la contratación se refiere a mayores de 45 años o a mujeres....

4.1 Contrato temporal formativo

En el colectivo de trabajadores que supera los 45 años, el factor formación adquiere connotaciones distintas y posiblemente extremas, desde trabajadores con alto nivel formativo a trabajadores con escaso nivel formativo o, incluso, con niveles formativos desactualizados o necesitados de reorientación. Sin perjuicio de que la formación es un elemento crucial para todo el colectivo, las técnicas incentivadoras para unos y otros deben ser distintas.

El contrato temporal que planteamos iría dirigido a aquellos trabajadores mayores de 45 años con escaso nivel formativo, con niveles desactualizados o necesitados de reorientación hacia nuevos espacios de empleo.

Dado que en estos casos la formación constituye la razón de ser de la figura, el contrato tendría un “modulo inicial de formación teórico-práctico” de duración limitada y suficiente (según la profesión) que permita al trabajador el desarrollo pleno y eficaz de la nueva o renovada actividad profesional. El modulo teórico estaría subvencionado tanto en la formación, como en los ingresos del trabajador, con participación del empresario contratante. La concreción de la necesidad formativa seria “a la carta”, esto es, a petición del empresario.

El contrato tendría una duración de 3 a 5 años, dependiendo de la extensión del modulo formativo y de la práctica. Igualmente y para facilitar su efectividad, podría utilizarse para cubrir cualquier puesto de trabajo, esto es, desvinculado del carácter “causal” de los contratos temporales.

Finalizado el contrato temporal – o incluso durante su vigencia- se aplicarían importantes beneficios a la transformación en contrato indefinido en la misma empresa o a la contratación indefinida en empresa distinta. Igualmente se aplicarían beneficios al autoempleo y a la incorporación a cooperativas o sociedades laborales. La idea de este segundo nivel de actuación esta en rentabilizar la formación y la practica adquirida por el trabajador.

4.2 Limitación en la utilización de los contratos temporales ordinarios

Una de las líneas de actuación de la reforma operada por la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, ha sido la incorporación de medidas penalizadoras para reducir la contratación temporal, tanto con la limitación temporal del contrato de obra o servicio determinado, como respecto al encadenamiento de contratos temporales.

En efecto el articulo 15.5 del ET establece que, sin perjuicio de otras medidas, *los trabajadores que en un periodo de treinta meses hubieran estado contratados durante un plazo superior a veinticuatro meses, con o sin solución de continuidad, para el*

mismo o diferente puesto de trabajo con la misma empresa o grupo de empresas, mediante dos o más contratos temporales, sea directamente o a través de su puesta a disposición por empresas de trabajo temporal, con las mismas o diferentes modalidades contractuales de duración determinada, adquirirán la condición de trabajadores fijos. No obstante, la regla referida no será de aplicación a la utilización de los contratos formativos, de relevo e interinidad, a los contratos temporales celebrados en el marco de programas públicos de empleo-formación, así como a los contratos temporales que sean utilizados por empresas de inserción debidamente registradas y el objeto de dichos contratos sea considerado como parte esencial de un itinerario de inserción personalizado.

Siguiendo la misma línea de actuación sería conveniente endurecer el encadenamiento de contratos temporales referidos a trabajadores mayores de 45 años, mediante la reducción de los plazos de referencia y de contratación. Así, *se adquiriría la condición de trabajador fijo, cuando durante un periodo de veinticuatro meses hubiera estado contratado durante un plazo superior a dieciocho meses, con o sin solución de continuidad.* Igualmente, se excluiría de cómputo el contrato temporal formativo que analizamos en el epígrafe anterior.

Igualmente, se apuesta por un endurecimiento de los criterios penalizadores regulados en el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores. Así, se transformarían en contratos indefinidos cuando se den alguno de los supuestos siguientes:

- Contratación efectuada en fraude de ley.
- Falta de forma escrita del contrato
- Falta de alta en la seguridad social

Estos elementos endurecedores van en una doble dirección, por un lado se suprime el mecanismo de la presunción en la medida en que el empresario debe conocer sus obligaciones a priori y cumplirlas, de forma que se elimina la posibilidad de la “prueba en contrario” a posteriori, cuando se aplica la presunción. Por otro lado, se suprimen elementos suavizadores, como el agotamiento del periodo de prueba en los supuestos de falta de alta en la seguridad social.

Se trata de cubrir de forma coordinada los dos espacios de actuación, por un lado, incentivando la contratación por tiempo indefinido y, por otro, penalizando la reiteración de contratos temporales en general y de aquellos que se realizan con incumplimientos muy graves de las normas reguladoras.

4.3 Fomento de la contratación de trabajadores mayores de 45 años y de mujeres y sus instrumentos de incentivación: reducción de las indemnizaciones por despido disciplinario.

Como hemos analizado, uno de los instrumentos de fomento del empleo que utiliza nuestro ordenamiento jurídico va referido a que esta modalidad de contrato puede acogerse a la reducción de la indemnización por despido de treinta y tres días de salario por año de servicio y hasta un máximo de veinticuatro mensualidades, establecida en la Disposición Adicional 1.^a de la Ley 12/2001, de 9 de julio, modificada por el artículo 3 de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre.

También hemos venido manteniendo, que es necesario encontrar espacios de equilibrio entre las distintas medidas incentivadoras y entre todas las partes implicadas en el proceso. En este orden, entendemos que el mantenimiento de las indemnizaciones por despido improcedente en los supuestos de despidos disciplinarios, puede romper el equilibrio deseado. Precisamente por ello, proponemos extender la reducción de las indemnizaciones por despido, esto es, treinta y tres días de salario por año de servicio y hasta un máximo de veinticuatro mensualidades, a los despidos disciplinarios declarados o reconocidos como improcedentes.

La reducción de las indemnizaciones propuesta alcanzaría a todas las contrataciones por tiempo indefinido, así como a las transformaciones de contratos temporales en indefinidos, siempre que afecten a trabajadores mayores de 45 años.

La finalidad del conjunto de propuestas razonablemente equilibradas que estamos realizando pretenden incentivar la contratación y la permanencia en activo a partir de

una determinada edad, y esta es la finalidad prioritaria, aunque sea costosa. En este orden es necesario eliminar o reducir los posibles obstáculos a la contratación y a la permanencia en activo y, entre ellos, las indemnizaciones por extinción del contrato. Es razonable pensar, que el interés social e incluso individual no se centra en los mecanismos indemnizatorios, sin perjuicio de las renunciaciones exigibles a las partes.

Precisamente en aras del interés general y de las renunciaciones de los trabajadores individualmente considerados, deben endurecerse las conductas inapropiadas de los empresarios en la utilización de los instrumentos contractuales y de los beneficios incorporados a los mismos.

En todo caso y como tantas veces hemos planteado es imprescindible realizar seguimiento de las medidas y valorar su impacto.

4.4 Contrato de trabajo para trabajadores mayores de 45 años beneficiarios de las prestaciones y subsidios por desempleo.

Como hemos analizado, la utilización de la prestación de desempleo como apoyo a la incentivación a la contratación tan solo existe para los perceptores de las distintas modalidades del subsidio de desempleo siempre que sean mayores de 52 años.

La propuesta pretende utilizar la fórmula en forma generalizada para todos los trabajadores mayores de 45 años con derecho a prestación o subsidio, incentivando adecuadamente la contratación indefinida. Dependiendo del itinerario individualizado de inserción, la medida propuesta podrá combinarse con el contrato temporal formativo, con carácter previo a la contratación indefinida.

4.5 Medidas singulares referidas a la contratación de mujeres que abandonaron el mercado laboral.

Nuestro ordenamiento incorpora escasas medidas incentivadoras tendentes a fomentar la vuelta a la actividad de las mujeres que por distintas razones – maternidad, cuidados de hijos o de familiares- abandonaron el mercado laboral. Estas medidas están destinadas a precipitar la reincorporación de las mujeres que tienen su contrato suspendido, que por tanto no han abandonado el mercado laboral, o a incentivar el retorno de las mujeres desempleadas que lleven 5 años de inactividad laboral.

Sin perjuicio de su mayor o menor acierto, todas las medidas van dirigidas al empresario que contrata, dando por supuesto que la mujer quiere volver a trabajar y hará lo posible por conseguirlo. Posiblemente, nos olvidándonos de la conveniencia de incorporar una “motivación personal” para las propias mujeres, de forma que pueda actuar como acicate de presente pensando en el futuro. Nos referimos a incorporar medidas que faciliten alcanzar el tiempo de cotización necesario para acceder a una pensión propia.

Ciertamente es imprescindible profundizar en las medidas que eviten que la mujer abandone el mercado laboral, apostando por la corresponsabilidad de hombres y mujeres en las responsabilidades familiares, así como avanzar en aquellas figuras que permiten la compatibilidad entre las responsabilidades y el trabajo, a saber, reducciones de jornada, por ejemplo, o incrementado los tiempos cotizados de excedencia combinados con la exigencia de formación continua durante los mismos y fomentar la figura de los cuidadores. En definitiva, apostar por evitar el abandono del mercado laboral.

Una vez que la mujer abandona el mercado laboral y, especialmente cuando se alcanza una determinada edad, a las dificultades genéricas y presentes para el retorno, se incorporan otras desincentivadoras y que afectan a su futuro pensionable, en términos de insuficiencia de la posible carrera de seguro. Al mismo tiempo, su situación impacta sobre su independencia económica presente y futura, pasando a formar parte de las futuras beneficiarias de pensiones derivadas, siempre que se mantengan en los términos actuales y sin perjuicio de posibles situaciones de separación o divorcio. Es en este espacio donde la “motivación personal” puede incidir en la decisión de la mujer.

Lógicamente el incentivo o motivación debe estar conectado a la reincorporación al mercado laboral o al establecimiento como trabajadora autónoma, en definitiva a su retorno a la actividad con carácter permanente.

Para favorecer la reincorporación es imprescindible la formación. En este orden, podría utilizarse el contrato formativo que hemos propuesto y analizado, o bien programas de formación dirigidos especialmente a este colectivo de mujeres en función de las posibilidades de empleo o autoempleo.

La complejidad está en cómo estructurar el “premio”, de forma que actúe como aliciente inicial y permanente y, al tiempo, quede conectado a la actividad laboral o profesional ejercitada a lo largo del tiempo, de forma que la motivación personal actúe incentivando el retorno, se mantenga a lo largo del tiempo y se cuantifique en proporción al tiempo trabajado en el momento de la jubilación o de la incapacidad permanente.

Como decíamos, el momento crucial está en la incentivación del retorno, de forma que la mujer conozca y sea consciente de su situación futura y al tiempo adquiera conocimiento del premio –en términos sociales- que se la ofrece si se reincorpora al mercado laboral y de las consecuencias de futuro, en términos de acceso a una pensión propia. La cristalización de esta fase podría efectuarse mediante la entrega de un documento acreditativo, a modo de “bono de reincorporación”.

También, la incentivación debe actuar en la fase siguiente, incentivando la permanencia en activo. En definitiva, se trata de otorgar valor al “bono” en función de los años trabajados, a tiempo completo o a tiempo parcial. Una fórmula – sin perjuicio de los cálculos actuariales necesarios- podría ser elevar el computo de cada año trabajado, de forma que por cada año trabajado tras la reincorpora, se reconozcan 2 meses de cotización adicional. La fórmula admite múltiples variantes que deberían estar presente en su cuantificación, a saber, el tiempo de cotización acreditado y la edad de la trabajadora, de forma que la modulación del premio sea equitativo y se estructure para cumplir en teoría los objetivos: reincorporación, mantenimiento de la actividad y acceso a la pensión.

La cristalización del premio se produciría en el momento de acceso a la pensión de jubilación, o en su caso, a la pensión de incapacidad permanente, teniendo los tiempos reconocidos de cotización validez plena, tanto para el acceso a la pensión, como para su cuantificación.

5.- FINANCIACIÓN DE LAS POLÍTAS INCENTIVADORAS PARA LA CONTRATACIÓN Y LA PERMANENCIA EN ACTIVO DE TRABAJADORES Y TRABAJADORAS DE MAYOR EDAD.

Como hemos puesto de manifiesto a lo largo de todo el trabajo, las políticas de pensiones y singularmente las referidas a la jubilación están íntimamente vinculadas a la estructura de población, a la ordenación del mercado laboral y, por tanto a las políticas de empleo. Pero aun mas y como también vimos, los parámetros de referencia alcanzan a un sinnfín de elementos que traspasan las fronteras del modelo contributivo de protección social, impregnándolo del valor de interés general que acuña los artículos 35.1, 40.1 y 41 de la CE, así como el artículo 17.3 del ET.

En este orden y dado que el impacto de las medidas de incentivación a la permanencia en activo y de contratación, desbordan el espacio natural del sistema contributivo de protección social, entendemos que en aras al interés general que las informan, su financiación debe correr a cargo de los Presupuestos Generales del Estado.

6.- EMPRESAS DESTINATARIAS

Con carácter general y sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos singulares impuestos en cada medida, las políticas incentivadoras van dirigidas a **todas las empresas**, incluidas las cooperativas o sociedades laborales, que incorporen a este colectivo como socios trabajadores o de trabajo, siempre que la entidad haya optado por un régimen de Seguridad Social propio de trabajadores por cuenta ajena, **así como a los autónomos** que contraten a trabajadores incluidos en este colectivo.

VIII. REFORMAS PARAMÉTRICAS: VALORACIONES Y PROPUESTAS.

1.-LOS DIFERENTES TIPOS DE JUBILACIÓN: LA EDAD COMO ELEMENTO NUCLEAR

1.1 Planteamiento general

La edad de jubilación se ha convertido en los últimos veinte años en un concepto cíclicamente revisado y en continua experimentación, sobre el que inciden una multiplicidad de variantes. Por un lado, los efectos de las sucesivas crisis económicas, de las transformaciones en los modos de producción, de la composición y estructura del mercado de trabajo, de la globalización de las economías y de los mercados, del paro creciente o sostenido... Por otro, las ya apuntadas y referidas al envejecimiento de la población, en sus distintas dimensiones. Y finalmente, el impacto de todas ellas sobre los problemas actuales y futuros de financiación de los sistemas de pensiones. Todas estas variantes hacen oscilar la relación dominante entre política de empleo y política de pensiones, sin que se haya llegado a un punto de equilibrio. Precisamente por ello, hemos dedicado distintos apartados al análisis de las políticas de empleo, singularmente las dirigidas a trabajadores de mayor edad, y a las propuestas de nueva ordenación

No cabe duda, que en los tiempos actuales la fijación de la edad de jubilación debe efectuarse teniendo en cuenta la esperanza de vida de los ciudadanos, singularmente a partir de los 65 años. Y ello, porque con la financiación actual y con la futura, hoy planteada, cabe el peligro de que los Sistemas de Seguridad Social tengan dificultades para soportar el pago creciente de pensiones de jubilación, suficientes y revalorizadas, durante largos períodos de tiempo.

Cuando nos fijamos en la edad de jubilación y, especialmente, cuando se anuncia que la edad superará en un futuro próximo el umbral de los 65 años, surgen toda una serie de condicionantes, a saber: la edad debe ser fija o variable, la edad debe ser universal o diferenciando colectivos, el cese en la actividad debe ser total o parcial, el tránsito de la situación de activo a la situación de pasivo debe ser rígido o progresivo, la jubilación debe o no ser compatible con el trabajo ...Estos interrogantes han existido siempre, sin embargo hoy adquieren una especial relevancia, en la medida en que dejan de ser valorados como instrumentos de ordenación de una política general y razonable del

instituto de la jubilación, para convertirse, estos y otros, en instrumentos de reajuste y control.

Si bien el punto de partida en los distintos Estados de la Unión Europea es diferente, lo cierto es que, desde hace algunos años como hemos analizado, se ha consolidado, entre otras, una serie de tendencias agrupadas en los siguientes bloques: a) elevación ponderada de la edad de jubilación hacia los 65 años o superando esta edad hasta llegar a los 67 años; b) desincentivación o penalización de las jubilaciones anticipadas buscando una mayor participación activa en el mercado laboral de los trabajadores de mayor edad; c) fomento o incentivación del retraso voluntario en el acceso a la jubilación, mediante distintas técnicas, entre otras la elevación del tiempo de cotización para alcanzar la pensión máxima y d) La reducción directa o indirecta de las tasas de sustitución.

Aunque todas las tendencias forman parte de un “todo”, cada una tiene su propia problemática y ofrece márgenes de actuación distintos.

La importancia del tema exige la revisión cautelosa y, a la vez, rigurosa de los parámetros que rodean la jubilación, entre ellos, todos los que confluyen en el entorno de la edad de jubilación.

1.2 Tipología de la jubilación y parámetros de reordenación

Como ya hemos analizado, dentro de la acción protectora del Régimen General - y de los Regímenes Especiales de la Seguridad Social, con las salvedades que, en cada caso y para cada modalidad, se establecen en el respectivo régimen especial-, se incluyen los siguientes tipos de jubilación:

- Jubilación ordinaria a partir de los 65 años e incentivación a la permanencia en activo a partir de la referida edad.
- Jubilación anticipada a partir de los 61 años sin tener la condición de mutualista.
- Jubilación anticipada por reducción de la edad mínima debido a la realización de actividades penosas, tóxicas e insalubres.
- Jubilación anticipada de trabajadores discapacitados.
- Jubilación parcial anticipada a partir de los 61 años.
- Jubilación flexible.

- Jubilación especial a los 64 años.
- Jubilación pactada en los convenios colectivos.

Todos ellos serán objeto de valoración y replanteamiento a través de propuestas de reforma que realizaremos en los epígrafes siguientes. El análisis irá dirigido a cada uno de los tipos jubilatorios, utilizando como elemento de reflexión, tanto la edad, como las circunstancias que singularizan cada ordenación.

Quedará excluida de nuestro análisis, la jubilación anticipada de los trabajadores discapacitados. Las razones que justifican su ordenación y que son ajenas a la realización de la actividad, avalan nuestra decisión.

1.3.- Jubilación por trabajos peligrosos, un cambio de cultura: de la jubilación a edad reducida al mantenimiento de una actividad compatible.

1.3.1 Planteamiento y valoración.

Cierto es que existen muchos colectivos donde la tipología del trabajo que efectúan, dificulta su permanencia en activo a edades avanzadas, tanto si la edad de referencia es los 65 años, como si es una edad superior. Incluso, con la elevación de la edad de jubilación seguramente aumentarían el número de colectivos. Sin embargo, ni todos los colectivos, actuales o futuros, son iguales, ni todos los trabajadores de cada colectivo son iguales. Incluso dentro de cada colectivo, serían factibles varias franjas de edad.

La tipología del trabajo realizado puede producir efectos diversos, según los niveles de impacto sobre las condiciones físico-psíquicas necesarias o convenientes para realizar la prestación del trabajo. Dejando fuera aquellas situaciones que impactan directamente sobre la capacidad para trabajar en el mismo trabajo o en cualquier otro, cuya protección queda residenciada en las pensiones de incapacidad permanente, el espacio de actuación queda referido a aquellos supuestos donde, con carácter general y por distintas circunstancias asociadas, se produce una disociación progresiva entre condiciones para realizar la actividad y aptitudes del trabajador que la prestarla. Tales circunstancias, normalmente se vincula al impacto de la actividad a lo largo del tiempo y el cumplimiento de edades variables.

No obstante y siendo cierto lo anterior como premisa general, no cabe duda que la forma y condiciones de ejecución de prestación laboral ha evolucionado de tal forma que los espacios de máximos de impacto se han reducido considerablemente, de forma que, salvo para actividades muy concretas, los condicionantes genéricos del trabajador se mantienen en niveles razonablemente aceptables cuando llega a la edad anticipa de jubilación.

A la hora de replantearse la figura conviene comenzar por incorporar un cambio de cultura. Hasta ahora la jubilación a una edad temprana constituía el único y principal instrumento de actuación. El cambio está en invertir la regla, esto es, que la jubilación del trabajador constituya el último instrumento aplicable.

1.3.2 Los instrumentos del cambio y propuestas de reforma.

A.- La formación preventiva

Como decíamos, la regla general debe consistir en el mantenimiento de la actividad, bien sea esta distinta en la misma empresa, bien sea adaptada a las nuevas condiciones del trabajador. Para que tales circunstancias se produzcan, la formación del trabajador constituye la pieza clave, o por decirlo de otro modo, el instrumento básico de una nueva y mas razonable ordenación.

El entramado de colectivos afectados, así como, el conjunto de circunstancias, actividades y condicionantes de la prestación laboral, son conocidas de antemano. Igualmente lo son, las posibilidades genéricas y específicas de readaptación o recolocación del trabajador. Por tanto, la clave está en profundizar en institutos distintos de la jubilación, donde como hemos dicho, la formación ocupa un espacio central.

En efecto, lo conocido de antemano en todas sus variantes –posibilidad de readaptar el puesto de trabajo, posibilidad de ejercitar otros, preparación necesaria, edad a partir de la cual la actividad originaria debe abandonarse, interés por la explotación de la experiencia acumulada y su transmisión, aplicación de la misma a otras actividades ...-, facilita la ordenación de la preparación para el cambio. En efecto, se trata de programar y ejecutar la formación necesaria para que el tránsito de actividad se produzca sin solución de continuidad y con todas las garantías.

En este orden, la negociación colectiva juega un papel fundamental, a la hora de identificar las variaciones de la actividad que se realiza o bien los puestos de trabajo

susceptibles de ocupación por los trabajadores afectados, así como los programas formativos necesarios y sus tiempos de ejecución.

B.- La transformación de contrato a tiempo completo en un contrato a tiempo parcial

Ya hemos afirmado que la pieza clave para posibilitar el mantenimiento de una actividad compatible, se centra en la formación preventiva. La hipótesis es propiciar la actividad a tiempo completo, no obstante es posible que bien por necesidades organizativas o de producción, o bien por las circunstancias del trabajador, la actividad a tiempo completo no sea viable. En estos supuestos, es necesario incorporar instrumento complementario que actúen en forma escalonada.

Una figura razonablemente idónea y recomendada por la UE, es la transformación del trabajo a tiempo completo en trabajo a tiempo parcial, bien en la misma actividad, bien en la misma actividad adaptada, bien en actividad distinta dentro de la empresa. Se trata de una figura singular en su conformación, tanto por la concreción del momento en que puede ser aplicada, esto es, la edad en que el trabajador podría acceder a la jubilación, como por su contenido, en el sentido de la diversidad de actividades que pueden conformar la prestación laboral.

La estructura jurídica de la referida jubilación parcial anticipada, podría ser similar a la prevista en el artículo 12. 6 del ET, esto es, combinando trabajo a tiempo parcial, jubilación parcial y contrato de relevo, con las singularidades apuntadas. No obstante, sería conveniente que el trabajo a tiempo parcial tuviera una jornada mínima del 50 por 100, de forma que el tiempo de trabajo evite o dificulte la utilización indebida de la figura y compense la utilización de los programas formativos previos.

C.- La distribución equitativa de costes.

Hasta ahora el coste adicional de los trabajos que originaban la reducción de la edad de jubilación era soportado por el propio trabajador- en la medida en que soporta el impacto de las condiciones o tipo de trabajo, aunque en ocasiones a cambio de un mayor salario- y por el conjunto del sistema de protección social que asume el coste de la anticipación de la pensión de jubilación y su revalorización, así como la mayor frecuencia en la cristalización de otras pensiones, singularmente de incapacidad

permanente y de muerte y supervivencia. Este planteamiento también debe ser revisado, en orden a una distribución más equitativa de los costes.

En este orden habría que establecer una fórmula común a todos los colectivos que permitiera la autofinanciación del tiempo de anticipación a la edad genérica de jubilación en términos de equilibrio financiero, mediante un incremento de la cotización correspondiente al trabajador y al empresario²²³. Se trata en definitiva, de acumular un fondo a lo largo de la vida laboral, que permita costear bien la jubilación temprana, tanto con carácter pleno, como en forma parcial en los términos expuestos, así como la formación del trabajador, la adaptación del puesto de trabajo...y cualquier otra medida alternativa a la jubilación temprana.

1.4.- El retraso voluntario en el acceso a la jubilación como alternativa a la elevación de la edad pensionable.

1.4.1 Planteamiento general

En el espacio de las tendencias anunciadas, aparecen otras medidas de impacto más suave o menos drásticas que actúan como alternativa momentánea a la elevación de la edad de jubilación, me refiero al fomento o a la incentivación del retraso voluntario en el acceso a la jubilación. Esta medida es importante en todos los Estados y

²²³ En este orden, la Disposición adicional cuadragésima séptima de la LGSS, regula la aplicación de coeficientes reductores de la edad de jubilación de los miembros del Cuerpo de la Ertzaintza, al tiempo que establece un régimen de cotización adicional en los siguientes términos:

3. En relación con el colectivo al que se refiere esta disposición procederá aplicar un tipo de cotización adicional sobre la base de cotización por contingencias comunes, tanto para la empresa como para el trabajador. Durante el año 2010 dicho tipo de cotización adicional será del 4,00 por ciento, del que el 3,34 por ciento será a cargo de la empresa y el 0,66 por ciento a cargo del trabajador. Estos tipos de cotización se ajustarán en los años siguientes a la situación del colectivo de activos y pasivos.

4. El sistema establecido en la presente Disposición adicional será de aplicación después de que en la Comisión Mixta de Cupo se haga efectivo un acuerdo de financiación por parte del Estado de la cuantía anual correspondiente a las cotizaciones recargadas que se deban implantar como consecuencia de la pérdida de cotizaciones por el adelanto de la edad de jubilación y por el incremento en las prestaciones en los años en que se anticipe la edad de jubilación, en cuantía equiparable a la que la Administración del Estado abona en los casos de jubilación anticipada de los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado en el Régimen de Clases Pasivas.

En relación con los bomberos a que se refiere el Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos, procederá aplicar un tipo de cotización adicional del 6,50 por ciento, del que el 5,42 por ciento será a cargo de la empresa y el 1,08 por ciento a cargo del trabajador.

potenciada por las Instituciones Europeas, cualquiera que sea la edad fijada para el acceso a la jubilación. Sin embargo, adquiere una especial dimensión en aquellos Estados (como España), cuya edad de jubilación se sitúa en los 65 años. La singularidad está en escaso margen de actuación, en el sentido de que o las medidas incentivadoras producen los efectos deseados o la edad debe superar la frontera de los 65 años. En este orden, la jubilación postergada puede jugar un papel más sociológico que financiero, en el sentido de concienciar a la población trabajadora de la medida inevitable, esto es, de la elevación de la edad ordinaria de jubilación.

Todas las fórmulas incentivadoras de la permanencia en activo tienen valor en sí mismas. Sin embargo, en su configuración debemos tener presente varias circunstancias importantes. Por un lado, el valor de la jubilación como conquista social, como tiempo de ocio, de disfrute en términos de calidad de vida ante un tiempo de esperanza de vida razonablemente alto..., valores que incluso aceptan reducciones ponderadas de la pensión jubilatoria (los datos son claros, en la UE.²⁷ sólo alrededor del 13% de los hombres de edad 65-69 años y el 7% de las mujeres siguen estando en el empleo, siendo los Estados con mayor tasa de empleo, Rumania, Portugal, Chipre, Letonia, Estonia e Irlanda). Por otro lado y vinculado al anterior, las medidas actúan, por así decirlo, a contracorriente, debiendo conseguir un cambio razonable de tendencia en términos cuantitativos. Finalmente, es necesario tener en cuenta, que la franja de población activa sobre la que operan estas medidas es una franja con un índice de actividad reducidísimo, dado el escaso porcentaje de trabajadores que acceden a la jubilación en armonía con la edad legalmente prevista y, singularmente, procedentes de activo. Precisamente por todo ello, las medidas deben ser acumulativas, innovadoras, interrelacionadas (de forma que lo que se incentiva por un lado no se desincentive por otro) y especialmente sometidas a valoraciones y controles periódicos, que permitan su actualización o renovación.

1.4.2 La evolución normativa de la jubilación postergada.

La figura no es nueva en nuestro ordenamiento aunque sí reciente. Desde su creación en la reforma del 2001, fue ordenada con una estructura que limitaba considerablemente su alcance, al seleccionar como colectivo receptor únicamente a quienes acreditaban largas carreras de seguro, esto es, 35 años de cotización. Es claro que la ordenación

contravenía la presunta finalidad de la figura, que en ningún caso debe ser limitativa. La corrección ha venido propiciada por las reformas incorporadas por la Ley de Medidas sobre materias de seguridad social del 2007, que han provocado un importante cambio de rumbo en esta materia. En efecto, la sustitución de la exigencia de tener acreditados 35 años de cotización, por la exigencia de cumplir el periodo mínimo de cotización exigido (15 años) para acceder a la pensión de jubilación, universaliza al colectivo receptor, de forma que todo el que acceda a la pensión de jubilación después de los 65 años será beneficiario de la incentivación. A modo de conclusión, podemos afirmar que la incentivación se centra ahora en la edad (65 años) y no en el periodo de cotización acreditado, tanto si se trabaja a tiempo completo como a tiempo parcial. De esta forma, la vocación universal de la reforma es en sí misma un valor de presente y futuro.

Una vez universalizado el colectivo receptor, es necesario acertar con el instrumento incentivador, lo que no es nada sencillo. El incentivo debe ser atractivo tanto para el empresario, como para el trabajador. Si bien en España, la jubilación tiene carácter voluntario (salvo que por convenio colectivo se establezca una política de empleo basada en las jubilaciones forzosas), lo que nos haría pensar que la permanencia en activo depende sólo de la voluntad de trabajador, no es menos cierto que el empresario no puede quedar fuera del diseño de la política promocional, más bien al contrario, *es el empresario quien decide*, por tanto, si coinciden interés, necesidades e incentivos suficientes, el empresario puede actuar como propiciador de la permanencia en activo del trabajador. El instrumento incentivador para el empresario o para el trabajador autónomo es relativamente sencillo, a saber, la reducción o exoneración de los costes de seguridad social, el interrogante está en saber si es suficiente. Mayor complejidad tiene acertar con el incentivo para el trabajador en un necesario equilibrio de costes proyectados hacia el futuro. En efecto, la incentivación del empresario es temporal, en la medida en que se agota con la jubilación. Sin embargo, la del trabajador es vitalicia, en la medida en que se incorpora a su futura pensión. Hasta ahora el incentivo para el trabajador se ha centrado en la elevación porcentual de la pensión, incluso desde la reforma del 2007 permitiendo sobrepasar el límite máximo de la futura pensión, de tal forma que los años que más compensa trabajar por su valor pensionable, están a partir de los 65 años.

1.4..3 Valoración crítica de la figura

Identificados los términos de la incentivación, se hace imprescindible realizar una valoración de costes, donde contabilicemos la incentivación empresarial (o del autónomo), el impacto del tiempo trabajado sobre la pensión en términos de esperanza de vida y el incremento de costes en las futuras revalorizaciones que se efectuarán sobre pensiones más altas. Igualmente, deberíamos analizar otros factores, tales como, la desvío de pensiones de jubilación hacia pensiones de incapacidad permanente por riesgos profesionales que, como se sabe, son más atractivas en todos los órdenes (no se exigen carreras de seguro, la pensión es normalmente más alta, puede estar vinculada a mejoras previstas en la negociación colectiva, pueden tener beneficios fiscales...), la utilización indebida del espacio incentivado (por ejemplo, reincorporación ficticia de jubilados anticipadamente, donde cada año nuevamente cotizado tiene un alto valor y, por tanto, una importante repercusión sobre la pensión), los costes de la incapacidad temporal, quizás de mayor frecuencia por razones de edad del trabajador....el contrapunto de equilibrio estará en el impacto económico del tiempo en que el acceso a la jubilación se retrasa, que nuevamente es un impacto temporal, en relación con el carácter vitalicio de la elevación de la pensión.

Otro factor a tener en cuenta y que ya hemos analizado, se centra en la identificación cuantitativa del colectivo receptor, esto es, del número de trabajadores que están realizando una actividad por cuenta propia o ajena a los 65 años. Igualmente, sería clarificador identificar el tipo de actividad y el régimen de pertenencia de los trabajadores en activo.

Aunque no existen datos estadísticos singularizados en el tramo de edad entre los 60 y 65 años y específicamente a los 65 años, y tampoco existen datos individualizados sobre el régimen de pertenencia de los trabajadores en activo a los 65 años, sí podemos realizar algunas valoraciones aproximativas.

Si combinamos la baja tasa de ocupación...y la edad media de acceso a la jubilación, la conclusión es clara, el número de trabajadores que permanece en activo a los 65 años es extremadamente bajo, lo que quiere decir que el colectivo receptor de la medida es totalmente insuficiente, incluso para conseguir el efecto psicológico del que hablamos.

Refiriéndonos al segundo interrogante, esto es, al régimen de pertenencia de los trabajadores en activo, podemos obtener una aproximación analizando los datos de las pensiones de jubilación reconocidas a partir de los 66 años.

Sin perjuicio de la ausencia de datos totalmente exactos sobre los parámetros referidos, podemos realizar las siguientes valoraciones, aunque tengan carácter aproximativo.

- Parece razonable entender que el número de trabajadores receptores de la medida, esto es, los que permanecen en activo a los 65 años, es más bien escaso. La afirmación minimiza el impacto de la medida, tanto en términos económicos para el sistema, como desde su posible vocación social y de impacto psicológico.
- La comparación de costes, ofrece seguramente un resultado incierto. Si cuantificamos el ahorro en pensión por el tiempo de activo – único existente- y lo comparamos con los gastos en exoneración de cotizaciones, los de incremento vitalicio de la pensión, más el impacto de la elevación de la pensión en la revalorizaciones futuras, el resultado es sospechosamente incierto, en términos de ahorro para el sistema. A éstos elementos de comparación cuantitativa, habría que añadir el impacto de la elevación de la pensión de jubilación sobre las pensiones derivadas, singularmente sobre las pensiones de viudedad.
- El análisis del régimen de pertenencia de las jubilaciones reconocidas a partir de los 66 años, confirma la singular caracterización del colectivo que permanece en activo a partir de los 65 años. Por un lado, trabajadores autónomos, cuya actividad depende de si mismos, y por otro, trabajadores por cuenta ajena que tiene capacidad de defender su permanencia en activo. Por los que refiriere a los trabajadores autónomos, la medida puede contribuir en términos poco equitativos a completar sus posibilidades para diseñar su carrera de seguro y el acceso a la pensión deseada, en términos de “compra de pensión”. Respecto a los trabajadores por cuenta ajena referidos, es posible que relacionando su cualificación con los incentivos fijados estemos propiciando simplemente la elevación de la pensión máxima en un lapsus temporal mínimo

En base a lo anterior, y sin perjuicio de la valoración económica de la medida en los términos expuestos, lo cierto es que, su escaso impacto y la tipología de los colectivos que vienen utilizando la figura, la valoración no ofrece saldos positivos en ninguna de sus variables, lo que aconseja un replanteamiento de la denominada jubilación postergada.

1.4.4 Propuestas de reforma

Sin duda, existe una preocupación lógica sobre el retraso en el acceso a la jubilación, sin embargo, puede ocurrir que la medida no esté suficientemente equilibrada, que no evite la elevación generalizada de la edad ordinaria de jubilación y, además, que los efectos en términos de pensión- colectivo receptor sean poco equitativos.

A nuestro juicio, las líneas de actuación – y con ellas los esfuerzos financieros- deben ir referidas a las políticas de empleo que fomenten la contratación y la permanencia en activo en los términos que hemos propuesto, a la eliminación progresiva de las jubilaciones anticipadas y al fomento de una jubilación parcial debidamente equilibrada. Todas ellas, pretenden elevar la tasa de ocupación en la franja de edad previa a la jubilación.

Es imprescindible apostar por la formación continua y renovada del trabajador, de forma que no actúe como elemento que impida o dificulte la permanencia en activo, no solo después de los 65 años, sino también antes de cumplir ésta edad.

Finalmente, entendemos que es necesario potenciar los incentivos empresariales. En este orden, las líneas de actuación podrían ir referidas en una doble dirección, por un lado, flexibilizando el contenido de la prestación laboral de forma que demos prioridad al factor organizativo; por otro, reduciendo los costes salariales, que no afectaría a la futura pensión en la medida en la exoneración de la cotización y su contabilización quedaría referida a las retribuciones previas. Igualmente, podrían aplicarse estímulos fiscales en función del número de trabajadores que permanezcan en activo a partir de los 65 años.

1.5.- La jubilación parcial

1.5.1 Planteamiento y valoración

Los mecanismos de combinación del trabajo a tiempo parcial y de la jubilación parcial, antes y después de los 65 años, deben adquirir una mayor relevancia, bien como forma de adaptación del trabajo a la jubilación para colectivos singulares (donde la medida debería ser obligatoria y prioritaria frente a la simple reducción de la edad de jubilación, como vimos), bien como instrumento general de ordenación.

Hasta ahora la figura ha pasado por distintos estadios, desde su desconocimiento, rechazo e infrutilización, hasta su descubrimiento y utilización desproporcionada e interesada en términos de gestión de los recursos humanos de las empresas. Sin embargo, la finalidad de la figura ni es, ni ha sido, ni debe ser, la de facilitar los reajustes de plantillas mediante financiación de la seguridad social.

La ordenación jurídica contenida en los artículos 12.6 del ET y 166.2 de la LGSS, ha experimentado múltiples cambios en los últimos años, unos con la finalidad de hacer atractiva la figura para los empresarios (las sucesivas reformas efectuadas en el 2001), otros, los más recientes incorporados por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, para corregir sus excesivas bondades y limitar su utilización incorrecta.

Si bien parece que la figura no ha encontrado su espacio de equilibrio, lo cierto es que se hace necesario favorecer una ordenación razonable y finalista o, en su defecto acudir a una distribución de costes más equitativa.

Son múltiples los elementos de ordenación de la figura que exigen un replanteamiento, la edad de trabajador que accede a la jubilación parcial, los límites al cambio de jornada, las características del contrato de relevo y, singularmente, su financiación equilibrada.

Si atendemos a su historia desde que se incorporó a nuestro ordenamiento jurídico en 1984 y analizáramos las sucesivas reformas llegaríamos a la conclusión de que todos los elementos estructurales referidos –edad, límites de jornada, contrato de relevo- han sido replanteados, desde la mayor rigidez a la mayor flexibilidad, o si se prefiere, se han ido readaptando a la búsqueda de una mayor utilización de la figura. Por tanto, es posible que un nuevo replanteamiento de los elementos configuradores en términos de mayor rigidez o de mayores exigencias desincentiven su utilización.

No obstante, es imprescindible encontrar un espacio de equilibrio y buscar los elementos incentivadores directos o complementarios en espacios internos y externos a la propia figura.

1.5.2 Propuestas de reforma

Nos referiremos a los tres elementos que condicionan el régimen jurídico de la jubilación parcial, esto es, la edad, la reducción de jornada y el contrato de relevo. Las propuestas quedaran enmarcadas en la búsqueda de un espacio de equilibrio de costes, pieza principal del instituto, en el entendimiento de que a mayor equilibrio, mayor simplicidad en la ordenación y, por tanto, menor conflictividad, que es otra de las características que preside su ordenación actual.

A.- La edad

El elemento de la edad permite escasos replanteamiento, en la medida en que la edad está conectada con el acceso a la jubilación. En este orden, parece razonable mantener la edad de 61 años en la medida en que constituye una edad de transito. En todo caso la fijación de la edad vendría condicionada por la política de actuación en materia de jubilaciones anticipadas.

No obstante, la edad puede reducirse en aquellos supuestos en los que por la tipología del trabajo realizado la edad de jubilación se anticipe a edades inferiores a los 60 años, en los términos que ya propusimos.

B.- Reducción de la jornada

Se trata de un elemento clave en la ordenación de la figura ya que forma un todo inseparable con la pensión de jubilación anticipada, hasta tal punto que constituye el principal elemento de incentivación. En efecto, a menor jornada, mayor pensión y menor coste para el empresario, veamos en que términos:

- Menor jornada significa para el empresario menores salarios directos e indirectos, esto es, menor salario para el trabajador relevado y menor salario en términos comparativos para el relevista, así como menor coste de cotización respecto de ambos trabajadores. Igualmente significa, mayor flexibilidad en la utilización del tiempo de trabajo.

- Menor jornada, significa para la seguridad social, mayor pensión, menores cotizaciones durante el tiempo de activo de ambos trabajadores, y mayor computo de tiempo y cotización al calcular la pensión definitiva.

La reordenación en parámetros de un mayor equilibrio, hoy inexistente, puede enfocarse desde el tiempo de trabajo, aumentando la jornada y todos los elementos derivados o, bien mediante una distribución de costes. Posiblemente lo más razonable esté en crear un espacio alternativo, de forma que el empresario pueda optar por la fórmula que se ajuste a su interés organizativos, desde planteamientos de equilibrio. Las opciones quedarían integradas en la siguiente fórmula:

- Mantener la jornada en los parámetros actuales (entre el 25 y 75 por 100) e imputar al empresario el coste de las cotizaciones del trabajador relevado hasta el 100 por 100 de la jornada y del salario hasta el momento de la jubilación.

El sistema de opciones incorpora un elemento de flexibilidad, al tiempo que se busca la recomposición de los parámetros de opción en clave de mayor equilibrio de costes.

C.- El contrato de relevo

También el contrato de relevo ha sufrido innumerables cambios con la finalidad de hacer más atractiva la figura de conjunto, esto es, el trinomio formado por el trabajo a tiempo parcial, la jubilación parcial y el contrato de relevo.

A pesar de los elementos de flexibilidad incorporados, lo cierto es que el contrato de relevo se ordena con una cierta dependencia del contrato a tiempo parcial del trabajador relevado, como por otra parte es lógico según la finalidad del instituto. Sin embargo, tampoco el contrato de relevo ha encontrado definitivamente su espacio, lo que posiblemente aconseje replantear su ordenación.

La dependencia anunciada pone de manifiesto que a mayor equilibrio de costes en la combinación jubilación parcial-trabajo a tiempo parcial, mayor posibilidad de liberalización del contrato de relevo, lo que permitirá una utilización del mismo más acorde con las necesidades productivas.

En este orden y dado que la propuesta tiene carácter dependiente, entendemos que la línea de actuación debe ir en las siguientes direcciones:

- Liberalizar el contrato de relevo en todos sus parámetros, singularmente en los referidos a puesto de trabajo, grupo profesional o categoría, horarios...

- El contrato de relevo debe ser, en todo caso, un contrato de duración indefinida, con los correspondientes elementos de incentivación.
- Liberar los condicionantes de jornada, de forma que el contrato de relevo pueda ser a tiempo completo o a tiempo parcial, en función de las necesidades empresariales.

1.6.- Jubilaciones anticipadas.

1.6.1 Planteamiento y valoración

Es comúnmente aceptada y constatada la existencia de una variable diferencia entre la edad teórica o legal y la edad real de jubilación. Tras ese lapsus temporal de distinta importancia, pero común en todos los Estados de la UE, se encuentran las múltiples fórmulas existentes que permiten la jubilación anticipada. La figura es extremadamente compleja por sus múltiples connotaciones y por las distintas funciones que ha cumplido desde finales de los años setenta. En su funcionalidad se han entremezclado el ejercicio de derechos de los trabajadores configurados como conquistas sociales, políticas de redistribución del empleo que han buscado, con criterios más ideales que reales, el relevo generacional, las transformaciones continuas del sistema productivo, donde las jubilaciones anticipadas (reales o proyectadas) han servido de soporte a los grandes procesos de reconversión y son utilizadas permanentemente como un instrumento más de gestión de los recursos humanos en un proceso de continuo cambio y adaptación de la organización productiva, donde los tiempos de inflexión no se vislumbran a corto plazo.

Con todo, en el tratamiento de las jubilaciones anticipadas debe ponderarse su vinculación a otro tipo de instrumentos que receptionan la expulsión de los trabajadores del mercado de trabajo. Basta con analizar el índice de ocupación existente entre los 50 y los 64 años (y especialmente entre los 60 y los 64 años), para darse cuenta de la magnitud del problema y de sus derivaciones. Hasta tal punto esto es así que los resultados de las elevaciones de la edad de jubilación y de las medidas de incentivación a la permanencia en activo dependen en gran medida del volumen de los sujetos receptores. De esta forma, y aunque cada medida cumple su función, son prioritarias las destinadas a elevar a toda costa los índices de actividad en los márgenes de edad previos

a la jubilación, prueba de ello es que el aumento de la tasa de ocupación de los trabajadores entre 55 y 64 años constituye uno de los objetivos de la Estrategia para el Empleo de la Unión Europea, específicamente desde el Consejo de Estocolmo de marzo del 2001. Los datos al 2007, esto es antes de iniciarse la actual crisis, para la UE.27 ofrecían una cierta esperanza, la tasa de empleo para las personas de 55-64 años aumentó en casi ocho puntos porcentuales de 36,9% en 2000 al 44,7% en 2007 y 12 Estados miembros habían llegado a los objetivos de Lisboa (aumentar la tasa de empleo de la franja de 55-64 años al 50% en el 2010) , entre ellos todos los países nórdicos (Suecia y Dinamarca, son los que tienen mayor tasa de empleo) y bálticos, lo que anunciaba un cierto freno a las jubilaciones anticipadas.

También hemos advertido que las jubilaciones anticipadas no actúan como únicos instrumentos de anticipación de la edad, sino que normalmente van acompañadas de otros, tales como, la protección por desempleo y/o la utilización indebida de la incapacidad temporal. La combinación de todos ellos provoca una reducción de la “edad protegida” difícilmente sostenible en términos de equidad y de viabilidad del sistema.

Lo anterior nos permite afirmar, que las valoraciones que se efectúan sobre la reducción o la racionalidad de la diferencia de edad entre la edad legal y la edad real de jubilación, pueden ser engañosas si refieren solo a la edad de acceso y no a la edad protegida.

La ordenación de las jubilaciones anticipadas en España ha evolucionado, singularmente desde la reforma del 2001, hasta convertirse en un instrumento más de gestión de recursos humanos a disposición de las empresas. De tal forma que el acceso a las mismas ha dejado de constituir un derecho de los trabajadores –incluso, cuando así está formulada- para convertirse en una imposición empresarial basada en exigencias del sistema productivo o en criterios organizativos. Sin embargo, el coste de la anticipación, en términos de pensión o de edad protegida, es soportado con carácter vitalicio por el trabajador, que ve reducida su pensión, y por la seguridad social que debe anticipar el pago de la pensión y sus revalorizaciones, sin perjuicio de otros efectos previos –desempleo, incapacidad temporal, cese de las cotizaciones...- o añadidos a la condición de pensionista. Dicho en otros términos, las necesidades inmediatas o proyectadas de las empresas se financian por los trabajadores y por la seguridad social Sin perjuicio, de la valoración económica sobre el mayor o menor impacto de las pensiones anticipadas y reducidas, en el sistema financiero de la seguridad social, lo cierto es que su mantenimiento dificulta el éxito de cualquier medida de reforma, tanto

desde la órbita de las políticas de empleo para trabajadores de mayor edad, como desde la perspectiva de las reformas paramétricas en la ordenación de la jubilación, singularmente de la elevación de la edad de jubilación.

Cuando desde los foros de la UE se recomienda desincentivar las jubilaciones anticipadas - lo que es una constante desde la cumbre de Lisboa del 2000, e incluso se constata como éxito sobre ellas cuando mejora la tasa de actividad de los trabajadores de mayor edad-, no se sabe muy bien cuál es el alcance de la recomendación, sobre todo en Estados como el español, donde no existen incentivaciones, sino mas bien desincentivaciones para el trabajador en términos de minoración vitalicia de la pensión. Todo ello sin perjuicio, de los instrumentos atractivos ofertados en ciertos sectores económicos, pero siempre con el soporte de la “edad protegida” por la seguridad social, esto es, la suma de la protección por desempleo y otras prestaciones temporales y la pensión de jubilación.

Posiblemente, la incentivación para el empresario esté en la mera existencia de las jubilaciones anticipadas, así como en su concepción como instrumento de gestión de recursos humanos. De tal forma, que las decisiones sobre la política empresarial y los instrumentos utilizables – en la materia que nos ocupa- para su ejecución quedan residenciados en el mismo órgano rector. El resto de los implicados se convierten en meros receptores pasivos que soportan la penalización de la medida empresarial, justificable únicamente en términos económicos y estratégicos.

Detrás de las jubilaciones anticipadas están todas las empresas, desde las grandes hasta las PYMES, cualquiera que fuera el sector de la actividad económica. La diferencia está en los términos de la ejecución de la medida, que van desde expedientes de regulación de empleo basados en planes de jubilación, hasta el simple despido del trabajador, pasando por múltiples formulas intermedias.

Desde la perspectiva referida, la cuestión no está simplemente en cómo tratar a las jubilaciones anticipadas, sino más bien o, además, en cómo dar respuesta a las necesidades empresariales. El interrogante abierto se circunscribe al siguiente planteamiento ¿Cómo responderían las empresas ante la supresión de las jubilaciones anticipadas?. La posible respuesta, pasa por una afirmación previa, si la necesidad productiva u organizativa existe, la supresión de las jubilaciones anticipadas no produce ninguna variación en la misma, de forma que aquella sigue existiendo. El resultado posible de éste planteamiento, es que la empresa lleve a cabo su política necesaria en

todo caso, pero ahora utilizando otros instrumentos, donde el trabajador receptor se quedaría sin la cobertura de las jubilación anticipada.

Lo anterior pone de manifiesta la importancia de medidas globales donde se aglutinen, las referidas a la protección del despido, las políticas de empleo, la flexibilización de los contenidos de la prestación laboral, la política de formación, el trabajo a tiempo parcial debidamente instrumentalizado..., así como una reordenación de las jubilaciones anticipadas buscando formulas alternativas.

1.6.2 Propuestas de reforma

Desde la perspectiva expuesta y en el entendimiento de que las medidas deben cubrir todos los espacios de actuación, en una estructura interrelacionada y coherente, procederemos a plantear algunas propuestas referidas singularmente a las jubilaciones anticipadas.

En este orden habría que distinguir cada uno de los mecanismos que permiten, con distintas técnica, adelantar la edad de jubilación.

A.-La jubilación a los 64 años.

Se trata, como vimos, de una formula de relevo menor, ya que el empresario, en virtud de convenio o pacto, se obligada a sustituir, simultáneamente, al trabajador que se jubila por otro trabajador que se encuentre inscrito como desempleado en la correspondiente Oficina de Empleo, alcanzado la exigencia del relevo obligatorio tan solo a 1 año de contrato.

La escasa funcionalidad de la figura, su nada despreciable coste y la coherencia con el resto de las medidas, hacen plantear *la supresión de la jubilación especial a los 64 años.*

B.- Las jubilaciones anticipadas para los trabajadores mutualistas y no mutualistas.

Aunque, se tratan de figuras con un régimen jurídico distinto, ambas tienen en común que se utilizan con la misma finalidad, a saber, facilitar la expulsión de los trabajadores del mercado laboral a edades inferiores a la general de jubilación, a partir de los 60 o 61 años, con aplicación de coeficientes reductores de la pensión en función de la edad y a cargo del trabajador.

La propuesta consistiría en *suprimir las jubilaciones anticipadas propiciando, al tiempo, la utilización de la jubilación parcial propuesta en términos de equilibrio de costes, como única fórmula de gestión de los recursos humanos de la empresa.*

1.7- Jubilación pactada en los convenios colectivos.

1.7.1 Valoración de la figura

Como vimos, los convenios colectivos pueden establecer cláusulas que posibiliten la extinción del contrato de trabajo por el cumplimiento por parte del trabajador de la edad ordinaria de jubilación fijada en la normativa de Seguridad Social, siempre que estén vinculadas con la política de empleo expresadas en el convenio colectivo, conforme se establece en la disposición adicional 10 del ET.

La norma incorporada ya a la primera versión del ET de 1980, ha sido tremendamente conflictiva, provocando la intervención reiterada del Tribunal Constitucional e innumerables decisiones del Tribunal Supremo, así como las sucesivas reformas del precepto, hasta llegar primero a su derogación por la Ley 12/2001 y posteriormente a su recuperación en los términos actuales por Ley 14/2005, de 1 de julio.

Tampoco desde la perspectiva de la vinculación de la jubilación con las políticas de empleo reguladas en el convenio y establecidas por la norma con mayor o menor exigencia, los resultados han sido satisfactorios. Podríamos decir que los objetivos inspiradores de la norma nunca se han cumplido en términos mínimamente razonables. Por el contrario, la llamada jubilación forzosa pactada en los convenios colectivos ha sido tradicionalmente utilizada como instrumento de recursos humanos con la finalidad de amortizar puestos de trabajo.

1.7.2 Propuesta de reforma

La valoración histórica y actual de la disposición adicional 10ª del ET y sus escasos resultados en términos de políticas de empleo vinculadas a los convenios colectivos, aconsejan *proponer la derogación de la referida disposición.*

A la misma conclusión llegaríamos desde la perspectiva de la coherencia de las reformas. En efecto, carece de sentido acometer reformas tendentes a fomentar la permanencia en

activo y, al tiempo, permitir que a través de los convenios colectivos se pacten formulas de expulsión al cumplir la edad de jubilación.

1.8.- La elevación de la edad de jubilación

Como hemos visto, se trata de la medida estrella de las reformas que se han o se están planteando en distintos Estados de la UE.

Si nos referimos a la edad de jubilación y nos situamos en la edad emblemática de los 65 años, nos damos cuenta de que el margen de actuación de cada Estado es distinto condicionando el impacto más o menos traumático de las medidas. Ciertamente es, que se ha producido una evolución paulatina de las edades de jubilación en la generalidad de los Estados, sin embargo también lo es, que el punto de partida era diferente. No es lo mismo moverse entre los 60 y los 65 años que superar la edad “talismán” de los 65 años. Con todo, el margen de actuación hacia el futuro es cada vez menor, en la medida en que durante los últimos años se ha venido recortando el espacio hacia la edad de 65 años, singularmente para las mujeres, hasta conseguir universalizar la referida edad. No obstante, aquellas medidas se han mostrado insuficientes, de forma que parece inevitable iniciar un nuevo camino hacia la superación de la “edad emblemática”, lo que ya han comenzado a diseñar distintos Estados de la Unión Europea, que con fórmulas de aplicación progresiva elevan el umbral jubilatorio hacia los 67 años.

La tendencia anunciada y su puesta en práctica en varios Estados, pone de manifiesto la existencia de cierto convencimiento –avalado por estudios de distinto tipo y alcance– sobre su necesidad y, lo que es más importante, su efectividad. En este orden parece acuñarse la siguiente reflexión: sin perjuicio de otros instrumentos complementarios, la forma más eficaz de enfrentarse a los problemas demográficos y, singularmente a la elevación de la esperanza de vida, es la elevación de la edad de jubilación.

1.8.1 Valoración crítica.

El planteamiento que nos ocupa, pone de manifiesto varias cuestiones, que aconsejan su clarificación previa.

Es claro que no todos los Estados de la UE están en el mismo punto de partida, ni recibirán el impacto demográfico de las generaciones del baby boom, en el mismo espacio temporal, lo que permite ponderar los tiempos de actuación, singularmente en España.

Cierto es que la elevación de la edad ordinaria de jubilación por encima de los 65 años, (por ejemplo a los 67 años) es una medida de impacto, sin embargo plantea significativos elementos de controversia, a saber:

- Impacta de frontalmente sobre una conquista social de gran calado, lo que sin duda propiciará una importante respuesta social, como ya ha ocurrido en otros Estados de la UE. En España rompería el pacto intergeneracional histórico, hoy cristalizado en nuestra Ley de Seguridad Social.
- Su efectividad real esta en función de otras medidas, singularmente de la elevación de la tasa de ocupación de los trabajadores a los 65 años, lo que implica, en términos de coherencia y rigor, la supresión de las jubilaciones anticipadas, así como el control sobre otras fórmulas complementarias que contribuyan a la expulsión prematura del mercado laboral. *Por tanto su efectividad, en términos macroeconómicos de Sistema, tiene carácter dependiente y, en gran medida, es ajena a la propia elevación de la edad de jubilación.*
- Es compleja en su ejecución universal, en la medida en que no todos los colectivos y actividades son susceptibles de la permanencia en activo –en forma obligatoria- por razones de salud y seguridad laboral.
- Igualmente abriría las puertas a otras contingencias derivadas tanto de riesgos profesionales, como comunes, singularmente a las de incapacidad temporal y permanente, que bien actuarían de puente hacia la nueva edad, o con carácter sustitutorio de la jubilación.

Las reflexiones anteriores, entre otras, aconsejan a nuestro juicio optar por otras medidas, tanto en materia de políticas de empleo, como de pensiones, que permitan elevar la tasa de ocupación a partir de los 55 años y, al tiempo, potenciar adecuadamente el retraso voluntario en el acceso a la jubilación a partir de los 65 años.

1.8.2 Propuestas de Reforma

Como ya hemos afirmado, las propuestas en una sola dirección carecen o minimizan su efectividad, al actuar todos los factores como un sistema de “vasos comunicantes”, lo

que quiere decir que tiene que existir una visión de conjunto y una coordinación de todas las medidas. En este orden realizamos las siguientes propuestas:

Posponer la elevación de la edad de jubilación por encima de los 65 años y apostar por el desarrollo de políticas de empleo y pensiones que contribuyan a elevar la tasa de ocupación entre los 55 y 65 años, al tiempo que potenciar adecuadamente el retraso voluntario en el acceso a la jubilación a partir de los 65 años.

Como hemos afirmado, todos los elementos que confluyen en la edad de jubilación forman un todo indisociable. Con las medidas complementarias que se proponen, muchas de ellas ya expuestas y justificadas individualmente, se pretende diseñar un espacio general e interrelacionado, que permitan el máximo impacto y efectividad. Entre las posibles medidas destacaríamos las siguientes:

- Dar prioridad a las medidas incentivadoras a la contratación y permanencia en activo, en los términos ya analizados y, singularmente a partir de los 55-65 años.
- Regular los elementos de garantía destinados a la protección frente al despido de los trabajadores de mayor edad.
- Profundizar y regular las medidas alternativas a la jubilación temprana en base al tipo de trabajos realizados.
- Eliminar el acceso a las pensiones de incapacidad permanente por accidentes de trabajo a partir de los 65 años, de forma que los supuestos incapacitantes se protejan mediante la pensión de jubilación.
- Fomentar en forma renovada y singularmente dirigidas a las empresas, las políticas de incentivación al retraso voluntario en el acceso a la jubilación a partir de los 65 años.
- Suprimir la posibilidad de pactar jubilaciones forzosas en los convenios colectivos.
- Suprimir paulatinamente las jubilaciones anticipadas y reordenarlas en los términos expuestos hacia la jubilación parcial.

- Reordenar en los términos analizados las jubilaciones parciales anticipadas.

1.9.- La Jubilación flexible

1.9.1 Planteamiento y Valoración

Se considera como situación de jubilación flexible la derivada de la posibilidad de compatibilizar, una vez causada, la pensión de jubilación con un contrato a tiempo parcial, dentro de los límites de jornada a que se refiere el artículo 12.6 del IET, con la consecuente minoración de aquella en proporción inversa a la reducción aplicable a la jornada de trabajo del pensionista, en relación a la de un trabajador a tiempo completo comparable. Su régimen es similar al de la jubilación parcial, con la singularidad de que el punto de partida es la situación de pensionista de jubilación.

La figura es sumamente atractiva para quienes accedieron a un jubilación anticipada, dado que el nuevo tiempo de trabajo que se efectúe tiene un valor superior, acumulándose el porcentaje penalizador de la anticipación.

La potenciación de la reincorporación de trabajadores perceptores de pensiones de jubilación, singularmente procedentes de jubilaciones anticipadas, debería ir acompañada de medidas de control que eviten la realización de actividades no declaradas.

1.9.2 Propuestas de reforma.

Las medidas que se proponen van en la doble dirección apuntada, en el sentido de potenciar el retorno y controlar la actividad no declarada. Así proponemos:

- Aplicar el porcentaje adicional para mayores de 65 años cuando el trabajador se reincorpore antes de cumplir la referida edad y continúe trabajando con posterioridad.

- Establecer mecanismo de control de los trabajadores jubilados anticipadamente para evitar la realización de actividades no declaradas.

2.-ELEMENTOS QUE CONDICIONAN LA CUANTIFICACIÓN DE LA PENSIÓN

En los epígrafes que siguen procederemos a la valoración y propuestas de reforma de los parámetros que condicionan la cuantificación de la pensión, esto es, la base reguladora y el porcentaje aplicable.

2.1 EL CÁLCULO DE LAS PENSIONES

Las pensiones, al igual que el resto de las prestaciones económicas, se calculan mediante una fórmula general y relativamente sencilla, en base a dos factores, por un lado, calculando una base reguladora y, por otro, aplicando a la misma un porcentaje fijo o variable, según la prestación.

La regla aparentemente sencilla adquiere importantes grados de complejidad cuando la referimos a cada una de las prestaciones.

2.1.1 Las Bases Reguladoras de las pensiones

La primera reflexión va referida a la multiplicidad de bases reguladoras que existen en materia de pensiones, esto es, para la jubilación, la incapacidad permanente y las derivadas de muerte y supervivencia. Esta variedad se multiplica, cuando incorporamos ciertas variables, entre otras, el grado de incapacidad permanente, el riesgo originario –accidentes de trabajo, enfermedad profesional, enfermedad común y accidente no laboral, la situación de alta o no alta del causante...

En estos términos, la base reguladora es el reflejo de múltiples elementos de referencia, entre otros, los salarios del año anterior al accidente de trabajo o la enfermedad profesional, las cotizaciones de los últimos 15 años, de los últimos 2 años, de los últimos 8 años, de un número variable que esta en función de las cotizaciones exigidas...

No cabe duda que esta multiplicidad de fórmulas de cálculo de la base reguladora, dificulta un tratamiento global de las pensiones, e incluso, dificulta obtener un concepto o justificación común, que en todo caso y con todos los matices debería ir

referido al esfuerzo contributivo del causante, o lo que es lo mismo, al reflejo de su vida laboral.

La singularidad del hecho causante de cada pensión adquiere sin demasiada justificación efectos universales para todos sus componentes de su ordenación. Entendemos que el planteamiento es erróneo y responde más bien a una sucesión histórica nunca replanteada. Ciertamente la naturaleza del hecho causante imprime singularidad a la estructura protectora, pero esta debe ser ponderada en sus precisos términos.

Aunque los ejemplos serían múltiples, utilizaremos uno cuyo planteamiento es extrapolable, Así, el accidente no laboral, justifica la no exigencia de periodos previos de cotización para acceder a la protección, pero ¿justifica también la existencia de una base reguladora diferente, alejada de la carrera de seguro y comparativamente más beneficiosa?, la respuesta seguramente es la negativa.

2.1.2 La Base reguladora en la pensión de jubilación

El módulo de cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación ha sido, sin ninguna duda, el que más ha evolucionado en los últimos años, pasado de un módulo excesivamente corto (los 2 últimos años), nada representativo e incentivador de conductas fraudulentas, a módulos medianos, primero los últimos 8 años y después y en la actualidad, los últimos 15 años.

La regla actual, como hemos anunciado, va referida a los últimos 15 años de cotización, con reglas singulares de actualización de las bases de cotización, tratamiento de las lagunas en el periodo de referencia..., en los términos que ya analizamos.

La primera afirmación a realizar es que el módulo general de cálculo (15 años) coincide con el periodo mínimo de cotización exigido para causar derecho a la pensión, estos es, 15 años. Como vimos, el tiempo mínimo de cotización da lugar a una pensión del 50 por 100 de la base reguladora, porcentaje que se va incrementando en función de los años de cotización hasta alcanzar el 100 por 100 a los 35 años de cotización.

El sistema de cálculo referido pone de manifiesto que tan solo existe una paridad de elementos en el acceso a la pensión mínima, esto es, 15 años de cotización, base reguladora de 15 años y 50 por 100 de pensión. A partir de la referida pensión, los

elementos de cálculo se distancias, la base reguladora (15 años) permanece invariable y, por el contrario, el porcentaje aplicable se va elevando hasta llegar a los 35 años y el 100 por 100 de la base reguladora.

Sin perjuicio de los cálculos actuariales necesarios, parece razonable entender, prima facie, que el alejamiento de los parámetros de cálculo es excesivamente generoso y modulador de los criterios de contributividad que deben presidir la ordenación de las pensiones.

Desde otra perspectiva, también hay que advertir que la idea originaria de que los últimos años de cotización coinciden con los años de mayores salario y, por tanto, mayores cotizaciones, ha sido matizada por la situación del mercado laboral y lo será cada vez más si apostamos por la flexibilidad de los instrumentos que incentivan la permanencia en activo. Dicho en otros términos, la verdad originaria y casi absoluta se ha convertido en una verdad a medias con múltiples singularidades, llegando a penalizar a trabajadores que realizaron a lo largo de su vida laboral un importante esfuerzo contributivo.

2.1.3 Propuestas de reforma.

Los parámetros analizados permiten realizar una serie de propuestas de reforma que refieran tanto a las pensiones en general como a la pensión de jubilación.

A.- Hacia una base reguladora única

Por la razones expuestas carece de sentido la existencia de una multiplicidad de bases reguladoras, atendiendo a un sin fin de circunstancias que en términos generales no justifican la singularidad y, además, pueden incentivar comportamientos poco solidarios y alejados de las regla de contributividad que debe presidir su ordenación.

En base, a lo anterior **proponemos el establecimiento de una base reguladora única para todas las pensiones del sistema (jubilación, incapacidad permanente y muerte y supervivencia) cualquiera que sea el riesgo originario (accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, enfermedad común y accidente no laboral). La base reguladora única sería el reflejo de la carrera de seguro del trabajador, utilizando como modulo de referencia la pensión de jubilación.**

A partir de esta propuesta las singularidades de cada pensión, se canalizarían mediante formulas diversas, así:

- Las pensiones derivadas de riesgos profesionales tendrían su singularidad en el porcentaje aplicable, siempre que entendamos que esto debe ser así, lo que rompe, como ha sido tradición en nuestro ordenamiento, con los principios de uniformidad de las prestaciones y consideración conjunta de las contingencias, que, como se sabe, actuaron en términos teóricos como inspiradores de nuestro sistema.
- Las singularidades del hecho causante deben centrarse en los condicionantes del acceso a la protección y no irradiar necesariamente todo su régimen jurídico.
- Para las pensiones que se actualizan y afectan a trabajadores con cortas carreras de seguro, puede utilizarse la fórmula prevista en la actualidad para las pensiones de invalidez derivadas de enfermedad común, que trae su origen en la ordenación de las pensiones de Clases Pasivas del Estado, esto es, dando por cotizado el tiempo que restara hasta el cumplimiento de la edad de jubilación.
- Finalmente, los posibles efectos perturbadores, podrían mitigarse aplicando principios de solidaridad, mediante el replanteamiento de las “pensiones mínimas”, incorporando como elemento de modulación el esfuerzo contributivo del trabajador. Como se sabe, en la actualidad la pensión mínima es ajena al esfuerzo contributivo.

B.- La base reguladora de la pensión de jubilación

Como hemos visto la determinación de la base reguladora de la pensión de jubilación ofrece la posibilidad de establecer mecanismos de reforma complementarios entre sí, que racionalizarían su ordenación, Así:

- **Elevar de forma progresiva el periodo de cálculo aproximándolo a un promedio razonable y representativo de la vida laboral del trabajador.** Sin perjuicio de otros cálculos necesarios y ajenos a esta investigación, podíamos situarnos en la mitad de la vida activa teórica, esto es entre 20 y 25 años.
- **Posibilitar la elección del periodo cotizado**, salvando así las singularidades de cada carrera de seguro.

- **Actualizar las bases de todo el periodo elegido a la fecha del hecho causante**, de forma que no se desplace al trabajador la desactualización de ningún periodo, en la actualidad no se actualizan los dos últimos años.
- **Mejorar el sistema de cobertura de lagunas**, de forma que en lugar de aplicar la base mínima vigente en cada momento, se utilice la base media entre las existentes antes y después de la laguna.

El conjunto de propuestas pretende establecer una formula de equilibrio razonable, de forma que la elevación del periodo de calculo se vea amortiguada, al menos parcialmente, por el conjunto de medidas complementarias.

2.2 DETERMINACIÓN DEL PORCENTAJE APLICABLE

2.2.1 Planteamiento y valoración

Como hemos analizado, el porcentaje aplicable a la base reguladora determina la cuantificación de la pensión en base al esfuerzo contributivo del trabajador.

En efecto, el porcentaje aplicable tiene carácter variable, ya que depende de los años cotizados a la Seguridad Social, aplicándose una escala que se inicia por el 50% a los 15 años, aumentando un 3% por cada año adicional comprendido entre 16 -25 años de cotización y un 2% a partir de los 26 años de cotización hasta alcanzar el 100% de los 35 años cotizados.

La actual distribución de los porcentajes en función del tiempo de cotización, responde a hipótesis de actividad alejada de la realidad actual, que en definitiva penalizan el mayor esfuerzo contributivo, de forma que los últimos años (26 a 35) de la vida activa valen menos, en términos porcentuales, que los primeros (15 a 25) a partir de la generación del derecho.

El planteamiento descrito es contrario a la necesidad de potenciar la permanencia en activo en los últimos años de la vida activa, por lo que sería conveniente invertir los términos de valoración.

2.2.2 PROPUESTA DE REFORMA

Reducir la valoración de los primeros años de cotización del 3 al 2 por 100 entre los años 15 a 25, e incrementar la valoración del 2 al 3 por 100 de los años 26 a 35.

3.- Elementos que condicionan el acceso a la protección: período mínimo de cotización y su conexión con la garantía de pensión mínima y modalidad no contributiva.

Si bien los elementos referidos, periodo mínimo de cotización para acceder al derecho a la pensión de jubilación y, la garantía de pensión mínima, pueden parecer, prima facie, parámetros de ordenación jurídica diferentes e independientes, lo cierto es que, al margen de sus propios elementos de identidad, las conexiones y dependencias son importantes.

En una primera aproximación y sin ánimo de agotar los elementos de referencia, debemos traer a colación el impacto de un sistema que garantiza pensiones mínimas independientes del esfuerzo contributivo, una vez alcanzado el mínimo exigible. Sin duda, la garantía de pensión mínima es un signo de identidad de la evolución, perfeccionamiento, madurez y solidaridad del sistema de pensiones. Sin embargo, cuando se exigen carreras de seguro no demasiado largas (15 años en nuestro caso), la garantía puede tener efectos perversos, la búsqueda “de una pensión privada a coste público”, siendo indiferente a tales efectos, si el complemento de mínimos se financia con cargo a cotizaciones sociales o a impuestos generales. Bien entendido, que la búsqueda puede ser maliciosa o simplemente fomentada por el propio ordenamiento jurídico, cuando con una voluntad “socialmente irreprochable” reconoce como cotizados periodos de inactividad laboral, que facilitan alcanzar el umbral de los 15 años de cotización (y así lo recomienda el Parlamento Europeo, que en Resolución de 20-XI-2008, “pide a la Comisión y a los Estados que elabore políticas destinadas a garantizar que la personas que se vean obligadas a retirarse del mercado laboral para hacer frente a sus responsabilidades como cuidadores -singularmente las mujeres- no resulten afectadas por la inseguridad respecto de sus pensiones”). La descripción de los elementos que confluyen anuncian por sí mismos el desequilibrio, exigencia de una carrera de seguro ponderada, tendencia a la fijación de pensiones mínimas razonablemente suficientes, con y sin cónyuge a cargo (aquí el cónyuge dependiente

tiene un doble impacto, eleva la pensión mínima de jubilación y será, en un alto porcentaje, beneficiaria de la pensión de viudedad que también tendrá garantía de mínimos; éstas alcanzan el 33,28 % sobre el total de complementos a mínimos del Sistema) y una desconexión entre la edad de jubilación y la esperanza media de vida, con el consiguiente abono de la pensión y su revalorización durante largos periodos de tiempo. Resulta inevitable, a nuestro juicio la revisión de los parámetros referidos.

De igual modo y aunque la modalidad no contributiva de protección tiene su propia y singular ordenación y caracterización, lo cierto es que su ordenación cerrada e independiente de la modalidad contributiva, dificulta afrontar un planteamiento global, en la medida en que no permite ponderar carreras de seguro insuficientes. Precisamente por ello, sería conveniente establecer un sistema puente de conexión entre la modalidad contributiva y la modalidad no contributiva, singularmente en materia de jubilación.

3.1 Periodo mínimo de cotización

La revisión del tiempo mínimo de cotización exigido para acceder a la pensión de jubilación, tiene una doble finalidad, por un lado, establecer un periodo representativo y proporcional a la teórica vida laboral, en la medida en la jubilación es la prestación que se alcanza al final de aquella; por otro, contar con un margen de actuación que permita, sin efectos indirectos, ponderar elementos de solidaridad, reconociendo como cotizados tiempos ajenos al trabajo y de reconocimiento social (especialmente para las mujeres), incluso los tiempos dedicados a la formación.

De lo anterior se desprende que la elevación del periodo mínimo de cotización no es en si mismo reprochable, sino por el contrario, su cuantificación ponderada y razonable, nos permitirá incorporar importantes elementos de solidaridad y genero hasta ahora minimizados.

Por otro lado y sin perjuicio del estudio necesario de las vidas laborales, es razonable pensar que una elevación ponderada del periodo mínimo de cotización tendría un efecto mínimo en términos de expulsión de la protección, dado que la mayoría de las carreras de seguro sobrepasan holgadamente la frontera de los 15 años. Conforme a las carreras de seguro actuales, la medida tendría mayor impacto en el régimen de Empleados de Hogar, Agrario y Trabajadores Autónomos. Igualmente y sin perjuicio de la mayor participación de la mujer en los regímenes referidos, en términos generales tendría mayor impacto para las mujeres que para los hombres. No obstante nos permitiría

conocer la identificación profesional y de género de los colectivos expulsados, con la finalidad de tomar las medidas oportunas.

Finalmente, la elevación del periodo de cotización actuaría como medida antifraude, en el sentido de dificultar la planificación de la vida profesional o, al menos, hacerla mas “cara” en términos de años cotizados.

3.2 Sistema de garantía de pensión mínima.

Como es conocido y ya hemos planteado, nuestro sistema de garantía de pensión mínima pivota únicamente sobre la “carencia de ingresos”, o mejor dicho, sobre los distintos “niveles de ingresos”, dando un tratamiento igualitario a todos los beneficiarios al margen de cual haya sido su esfuerzo contributivo temporal. Dicho en otros términos, la pensión mínima la reciben en idéntica cuantía, quienes cotizaron 15 años al sistema y quienes cotizaron 30, esto es, quienes contribuyeron a financiar a la población pasiva durante 15 años y quienes lo hicieron con idéntica finalidad durante 30 o mas años.

La mera descripción de la ordenación ofrece elementos de desajuste. Por un lado, la mera vinculación a los niveles de ingresos propicia conductas irregulares tendentes a ocultar ingresos, basta a estos efectos con recordar nuestra historia; Por otro, la vinculación de la pensión mínima a un periodo relativamente corto de cotización, fomenta o actúa como elemento desincentivador de la cotización, e incluso, facilita la planificación de la carrera de seguro, singularmente de quienes tienen facilidad para reliazarla. Por último y sin perjuicio de su naturaleza jurídica, parece poco equitativo disociar absolutamente la garantía cuantitativa de la pensión del esfuerzo contributivo del beneficiario. En este orden, parece razonable revisar su ordenación buscando un cierto equilibrio y conexión con otras reformas planteadas.

3.3 Compensación de tiempos de inactividad socialmente reconocidos y la modalidad de protección no contributiva.

Hemos planteado que, la elevación del periodo mínimo de cotización y la reordenación del sistema de garantía de pensión mínima, permitiría compensar adecuadamente los tiempos de inactividad socialmente reconocidos, en la idea de facilitar el acceso a pensiones propias, singularmente para las mujeres que por razones familiares

abandonaron –y sin perjuicio de potenciar su retorno- , así como de otros tiempos de inactividad o de formación que revierten en la sociedad.

No obstante, sería necesario realizar un planteamiento más abierto, en el sentido de no forzar únicamente la modalidad contributiva de protección. La máxima actual es clara y tajante, a saber, si has cotizado menos de 15 años no tiene derecho a nada (salvo que seas pobre y cumplas las exigencias de la modalidad no contributiva), si has cotizado 15 años, puedes alcanzar la pensión mínima y si has cotizado 20 o 30 años y no alcanzas la pensión mínima, tan solo tendrás acceso a la referida pensión mínima, a pesar del esfuerzo contributivo temporal.

Sin perjuicio de los elementos ya planteados y referidos a la elevación del periodo mínimo de cotización y a la reordenación de la pensión mínima, sería conveniente replantearse la estructura y ordenación de la modalidad no contributiva, de forma que en términos de equidad, de respuesta adecuada a quienes han realizado un esfuerzo contributivo insuficiente, diferenciándose de quienes no realizaron ninguna contribución al sistema. Dicho en otros términos, establecer un puente de conexión entre las modalidades contributiva y no contributiva, esto es, entre la modalidad no contributiva y la pensión mínima garantizada.

Esta nueva fórmula permitiría potenciar las carreras de seguro, aunque fueran insuficientes, permitiría dar un tratamiento diferenciado y más equitativo a quienes participaron de forma insuficiente en la estructura financiera de “reparto”, posiblemente potenciaría la salida del mercado irregular, e igualmente potenciaría la búsqueda de cotizaciones propias a quienes se le reconocen tiempos de inactividad. Finalmente, la fórmula planteada serviría de colchón de amortiguación de las posibles expulsiones propiciadas por la elevación del periodo mínimo de cotización, eliminando el efecto desprotección.

3.4 Propuestas de reforma.

Las propuestas que siguen tendrán carácter individualizado, sin perder la idea de globalidad, por tanto y sin perjuicio de su valoración particular, pretendemos que formen parte de un “todo” presidido por la búsqueda del necesario equilibrio.

A.- Periodo mínimo de cotización

- Elevación progresiva del periodo mínimo de cotización para acceder a la pensión de jubilación hasta alcanzar un tiempo razonablemente representativo de la vida laboral.

B.- Compensaciones de tiempos de inactividad

- Incrementar el reconocimiento como periodos cotizados respecto de los tiempos dedicados al cuidado de hijos y mayores en situación de dependencia.
- Reconocer como cotizados los tiempos de formación entre los 16 y 18 años.
- Reconocer como cotizados los tiempos fijos de formación profesional y universitaria, transfiriendo, en su caso, la oportuna compensación total o parcial a lo largo de la vida laboral.

C.- Naturaleza de las cotizaciones de hombres y mujeres durante el matrimonio y la convivencia de hecho formalizada.

- Reconocer que las cotizaciones durante la convivencia marital tienen la consideración de bienes gananciales, así como fijar un régimen jurídico adecuado de distribución, tanto para el acceso individual a la pensión de jubilación, como para los supuestos de separación, divorcio o nulidad.

D.- Pensiones mínimas

- Mantener una pensión mínima por carencia de ingresos para quienes cotizaron el periodo mínimo de cotización.
- Abrir una escala de incremento de la pensión mínima donde se pondere el esfuerzo contributivo.

E.- Modalidad no contributiva

- Mantener una pensión no contributiva para quienes carecen de rentas en términos rígidos y no participaron en el sistema.

- Abrir una escala entre la pensión no contributiva y la pensión mínima, donde aminore la exigencia de carencia de rentas y se pondere el esfuerzo contributivo.

BIBLIOGRAFÍA

- A. GARCÍA-SANTESMASES FERNÁNDEZ, “La Estrategia Europea 2020”, *Documentación Social*, 157, 2010.
- A. HEMERICK, B. UNGER y J. VISSER, “How small countries negotiate change. Twenty-five years of policy adjustment in Austria, the Netherlands, and Belgium”, en F. Scharpf y V. Schmidt (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford University Press.
- AAVV. Coordinadores: ALARCÓN CARACUEL, M. y MIRÓN HERNÁNDEZ, M.M., *El trabajo ante el cambio de siglo: un tratamiento multidisciplinar*, Edit. Marcial Pons, año 2.000.
- ALARCÓN CARACUEL, M. R. “Los principios jurídicos de la Seguridad Social”, en LÓPEZ, J. Y CHACARTEGUI, C., (Coordinadores). *Las últimas reformas (2.004) y el futuro de la Seguridad Social*, Bomarzo, Albacete, 2.005.
- ALONSO MESEGUER, JAVIER; HERCE SAN MIGUEL, JOSÉ ANTONIO “Creación de empleo y déficit del sistema de pensiones”, *Cuadernos Económicos de ICE* Nº 65, Año 2.000.
- ALONSO MESEGUER, JAVIER; CONDE RUIZ, J. IGNACIO. “Reforma de las pensiones: la experiencia internacional” *Información Comercial Española, ICE*, Nº 837. Año 2.007.
- ALONSO OLEA, MANUEL; TORTUERO PLAZA, JOSE LUIS, *Instituciones de la Seguridad Social*, Decimoctava edición, año 2.002.
- ANDERSEN, C./ SKJODT, S. “Pension institutions and annuities in Denmark” en *The world bank policy research working paper*, núm. 4437, 2007.
- APARICIO TOVAR, J. “Los derechos sociales ante la internacionalización económica”, en J.L. MONEREO (Coordinador), *La reforma del marco normativo del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida: puntos críticos*, Comares, Granada, 1.999.
- ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (AISS), *Envejecimiento y vida productiva: protección social y sostenibilidad*. AISS, Ginebra, 2.002.
- ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (AISS), *Sistemas de seguridad social frente a poblaciones longevas: diez cuestiones críticas*. Asociación Internacional de Seguridad Social, Ginebra, 2.003.
- AZNAR LÓPEZ, MANUEL. “Reforma de la seguridad social italiana. Medidas introducidas en relación al factor edad”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, Nº Extra 1. Año 2.007.
- B. DE VROOM, “The shift from early to late exit: Changing institutional conditions and individual preferences: The case of the Netherlands”, en T. Maltby, B. De Vroom, M. Mirabile y E. Øverbye (eds.).
- MONEREO PÉREZ, JOSE LUIS; MOLINA NAVARRETE, CRISTÓBAL; MORENO VIDA, M^a NIEVES, (Coordinadores). *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras. Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación* Editorial Comares, Granada, 2.008.

- BARR, NICHOLAS, "Reforming pensions: myths, truths and policy choices", *IMF Working Paper* WP/00/136. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, Washington DC, 2.000.
- BERTRANOU, FABIO M. "¿Desarticulación o subordinación? Protección social y mercado laboral" en OIT *Protección social y mercado laboral*. Santiago de Chile, 2.004.
- BLAKE, DAVID, *Pension Schemes and pension funds in the United Kingdom*. Oxford University Press. Segunda edición, año 2.003.
- BOADO PENAS, MARÍA DEL CARMEN; DOMÍNGUEZ FABIÁN, INMACULADA; VIDAL MELIÁ, CARLOS, "Cuentas nocionales de aportación definida (NDC): solvencia y riesgo, aplicación al caso español", *Revista Internacional de la Seguridad Social*, Vol. 60, Nº 4. Año 2.007.
- BONIN HOLGER, "Will it last? An assessment of the 2.001 German Pension Reform." *IZA Discussion Paper Series* nº 343. Institute for the Study of Labor. 2.001.
- BÖRSCH-SUPAN, AXEL; WILKE, C. "The German Social Security System: How it was and how it will be", *MEA-Discussion Paper 43-2.003*, MEA, Universität Mannheim, 2.003.
- BÖRSCH-SUPAN, AXEL H. "What are NDC Systems? What do they bring to reform strategies?" in R. HOLZMANN, E. PALMER (eds.), *Pension reform: issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes*. The World Bank, Washington D.C., 2.006.
- DEL BRIO CARRETERO, JUAN F.; GONZÁLEZ RABANAL, M^a DE LA CONCEPCIÓN. "Una proyección del gasto en pensiones en España: análisis de su viabilidad", *Revista Internacional de la Seguridad Social* vol. 57.2. Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra. Año 2.004.
- BROOKS, SARAH. "Social protection and economic integration: the politics of pension reform in an era of capital mobility". *Comparative Political Studies*. 2.002. Pág. 491-525.
- BROOKS, SARAH M.; WEAVER, R. KENT "Lashed to the mast?: The politics of NDC pension reform", in R. HOLZMANN, E. PALMER (eds.), *Pension reform: issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes*. The World Bank, Washington D.C., 2.006.
- C. DUNCAN, "Assessing anti-ageism routes to older worker re-engagement, work", *Employment and Society*, 17(1), 2003.
- C. TEIPEN y M. KOHLI, "Early retirement in Germany" en T. Maltby, B. De Vroom, M. Mirabile y E. Øverbye (eds.), *Ageing and Transitions into Retirement: A Comparative Analysis of European Welfare States*, Ashgate, Aldershot, 2004.
- CHLON-DOMINCZAK, AGNIESZKA; MORA, MAREK. "Commitment and consensus in pension reform." WORLD BANK, *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, the World Bank, Washington D.C., 2.003.
- CICHON, M. et al., "White and prosperous: How much migration does the aging European Union need to maintain its standard of living in the twenty-first century?", *Compendium of the Fourth International Research Conference on Social Security: Social Security in a long life society*, Antwerp, 5-7 mayo, 2003, Ginebra, International Social Security Association, 2.003.

- CLHON, A; DOMINCZAR. *Funded pensions in transition economies in Europe and Central Asia: Design and experience*. International Federation of Pension Funds Association (FIAP) y World Bank. 2.003.
- COLIN, GILLION; TURNER, JOHN; BAILEY, CLIVE; LATULIPPE, DENIS en *Social security pensions: Development and reform*, International Labour Office, Genève, Año 2.000.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Una estrategia concertada para modernizar la protección social*. Comunicación de la Comisión, COM (1.999) 347 final. Bruselas, 14 de julio de 1.999.
- COMISIÓN EUROPEA. *Communication from the Commission, Green Paper Confronting demographic change: a new solidarity between the generations*. COM (2.005)95 final. Bruselas. 2.005.
- COMISIÓN EUROPEA. The Economic Policy Committee and Directorate-General for Economic and Financial Affairs. *Pension Schemes and Projection Models in EU-25 Members States*. European Economy. Occasional Papers, nº 35. Noviembre, 2.007.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL, UE. Dictamen sobre *Crecimiento económico, fiscalidad y sostenibilidad de los sistemas de pensiones en la UE*. CES 1490/2001. Bruselas, 29 de noviembre de 2.001.
- COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA. *Informe al Consejo Ecofin sobre el efecto del envejecimiento de la población en los sistemas públicos de pensiones*. Bruselas, año 2.000.
- COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA. *Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances*. EPC/ECFIN(655/01-EN final. Bruselas, 24 de octubre de 2.001.
- COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA. *The impact of ageing populations on public finances: overview of analysis carried out at EU level and proposals for a future work programme*. EPC/ECFIN/435/03 final. Bruselas, 22 de octubre de 2.003.
- COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA, *The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU 25 Members States on pensions, health and long-term care, education and unemployment transfers, (2.004-1.050)*, Special Report 1/006, Bruselas, 2.006.
- COPPOLA, M./ WILKWE, B., *How sensitive are subjective expectations to increases in the statutory retirement age?*, Mannheim Research Institute for the Economics of Aging, Working Paper 207- 2010.
- D. AVRAMOV y T. MASKOVA, *Active ageing in Europe: Volume 1*, Council of Europe Publishing, Estrasburgo, 2003.
- DEVESA CARPIO, JOSE ENRIQUE y VIDAL-MELIÁ, CARLOS, "Cuentas Nacionales de Aportación Definida (NDC's). ¿Cuál hubiera sido el efecto de su implantación en el sistema de pensiones español?, *Moneda y Crédito*, nº 219, año 2.004.

- DISNEY, RICHARD, *Can we afford to grow older? A perspective on the economics of aging*, The MIT Press, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts, 1.996.
- DISNEY, RICHARD. "OCDE public pension programmes in crisis: an evaluation of the reform options". *World Bank Pension Reform Primer Paper*, Social Discussion Paper Series nº 9.921. Año 1.999.
- DOMÍNGUEZ MARTÍN, RAFAEL; PELÁEZ HERREROS, ÓSCAR. "Financiación de las pensiones de financiación en España. 1.963-2.050" *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luís Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*. Iustel, Madrid, 2.007.
- E. CARMEL, K. HAMBLIN y T. PAPADOPOULOS, "Governing the activation of older workers in the European Union: The construction of the 'activation retiree'", *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(9/10), 2007.
- E. TERRADILLOS ORMAETXEA, "La edad de jubilación y las políticas de coordinación económica y de empleo de la UE", Comunicació al VII Congreso AESSS, 2010.
- E. TERRADILLOS ORMAETXEA, cit.: "En este tendencia parece que se mantendrá la UE de ahora hasta 2020.
- ECFIN. *Budgetary challenges posed by ageing populations: The impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators for the long-term sustainability of public finances*. EPC/ECFIN/655/01 final. Bruselas. 2.001.
- ECFIN. *Reform challenges facing public pension systems: The impact of certain parametric reforms on pension expenditure*. EP/ECFI/237/02 final. Bruselas. 2.002.
- ECFIN. *The impact of ageing on public finances: overview of analysis carried out at EU level and proposals for a future work programme*. EPC/ECFIN/435/03 final. Bruselas. 2.003.
- ECFIN. *Outstanding issues as regards the assumptions on the labour force for the budgetary projection exercise: conversion into national accounts figures and possible sensitive tests*. ECFIN/C5(2.004)/GC/ECFIN/REP/50203/04-EN. Brussels. 2.005.
- FEHR, H./ KALLWEIT, M./ KINDERMANN, F., "Pensions Reform with variable Retirement Age- A simulation analysis for Germany" en *Netpar Discussion Paper* núm. 02/2010- 013.
- FERRERAS ALONSO, FIDEL. "El sistema de pensiones en Suecia". *Tribuna Social*, nº 121 Año 2.000.
- FERRERAS ALONSO, FIDEL, "Adaptar la seguridad social a las nuevas situaciones sociales: el ejemplo de Alemania", en *Tribuna Social*, nº 128-129, año 2.001.
- FERRERAS ALONSO, FIDEL. "La pensión de jubilación: ¿cuestión de Estado o de mercado?" *Tribuna Social: Revista de Seguridad Social y Laboral*. Nº 148. Año 2.003.
- DE LA FUENTE LAVÍN, MIKEL, *Reparto y Capitalización. Estudio comparado de sistemas de pensiones*. CEES, 2.007.
- DE LA FUENTE LAVÍN, MIKEL *El sistema de pensiones en España. Evolución y perspectivas de futuro*, Editorial Comares, Granada, 2.006. Pág. 430-431.

- FULTZ, ELAINE. "Reforma de las pensiones en los países que van ingresando en la Unión Europea: desafíos, logros y escollos" *Revista Internacional de la Seguridad Social* vol. 57.2. Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra. Año 2.004.
- FULTZ, ELAINE (Editora) *Reforma de las pensiones en Europa Central y Oriental. Reestructuración con privatización: estudios de los casos de Hungría y Polonia. Reestructuración de los regímenes públicos de pensiones: estudios de los casos de la República Checa y Eslovenia*. OIT. Budapest. 2.005.
- GARCÍA DÍAZ, MIGUEL ANGEL, y otros. Situación de la economía española. Presupuestos Generales del Estado. Confederación Sindical de Comisiones Obreras, Madrid, 2010.
- GARCÍA LASO, AGUSTÍN y SANGUINETI RAYMOND, WILFREDO, *Globalización económica y relaciones laborales*, Universidad de Salamanca, año 2.003.
- GARCÍA MURCÍA, JOAQUÍN. "La política contemporánea de jubilación: algunos dilemas y algún contrasentido" *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil*. Iustel, Madrid, 2.007.
- GARCÍA NINET, JOSÉ IGNACIO. "Prolongación de la vida activa laboral y jubilaciones anticipadas en la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de seguridad social. El necesario incremento de la contributividad del sistema". *Tribuna Social*, Nº 212-213. Agosto-septiembre 2.008.
- GONZALO GONZÁLEZ, BERNARDO. "La coordinación europea de las pensiones de seguridad social" *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*. Iustel, Madrid, 2.007.
- GUILLEMARD, A. & ARGOUD, D. (2004). France: A country with a deep early exit culture.
- GUILLERMARD, ANNE-MARIE. "Equidad y redistribución entre las generaciones: un desafío para el futuro de las pensiones y de todos los regímenes de protección social" en *Revista Internacional de la Seguridad Social*, Vol. 52, Nº 3, Año 1.999.
- GUILLERMARD, ANNE-MARIE y VAN GUNSTEREN, HERMAN, "Pathways and their prospects: A comparative interpretation of the meaning of early exit", *Time for Retirement: Comparative studies of early exit from the labor force*, Ed. KOHLI, MARTIN; REIN, MARTIN; GUILLERMARD, ANNE-MARIE; VAN GUNSTEREN, HERMAN. Cambridge University Press .1.991.
- HAUSER, RICHARD. "Suficiencia de los ingresos y pobreza entre los jubilados". *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 52. 3/99. Año 1.999.
- HERCE, JOSE A., en "La sostenibilidad de las pensiones en España. ¿Una demografía desfavorable o un diseño equivocado?", *Una nueva agenda de reformas para América Latina y el Caribe*, Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) de la Fundación Carolina, Madrid, Marzo de 2.007.
- HERCE, JOSE A. y JAVIER ALONSO MESEGUER, "Balance del sistema de pensiones y boom migratorio en España. Proyecciones del modelo MODPENS de FEDEA a 2.050", FEDEA, Documento de trabajo 2.003-02. Julio de 2.003.

- HERRERA, M. y CASTÓN, P. *Las políticas sociales en las sociedades complejas*, Edit. Ariel, 2.003.
- HOLZMANN, ROBERT. "Toward a reformed and coordinated pension system in Europe: Rationale and potential structure". *Social Protection Discussion Paper Series*, nº 407, 2.004.
- HOLZMANN, ROBERT. "Soporte del ingreso en la vejez en el siglo veintiuno: una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas" en *El fortalecimiento de los nuevos sistemas previsionales en América Latina: el rol de cada pilar en la solución del problema de las pensiones*. Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, (FIAP), Santiago, Chile. 2.006.
- HOLZMANN, ROBERT; MAC KELLAR, LANDIS; RUTKOWSKI, MICHAL, "Accelerating the European Pension Reform Agenda: Need, Progress and Conceptual Underpinnings", *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, edited by ROBERT HOLZMANN, MITCHELL ORENSTEIN and MICHAL RUTKOWSKI, The World Bank, Washington DC, 2.003.
- HOLZMANN, ROBERT; PACKARD, TRUMAN; CUESTA, JOSÉ, "Extending coverage in Multi-Pillar Pension Systems: Constrain and hypotheses, preliminary evidence and future research agenda", en *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, HOLZMANN, R.; OREINSTEIN M. and RUTKOWWSKI, M. The World Bank, Washington D.C., 2.003.
- HOLZMANN R.; HINZ R., et al. *Old age income support in the 21 century: An international perspective on pension systems and reform*, The World Bank, Washington D.C., 2.005.
- INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION (ISSA) *Social protection in a changing working enviroment*, BOLLÉROT, PATRICK (edit.), AISS, Año 2.005.
- INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION (ISSA/AISS), *Public Scheme Reserve Funds: Helping sustain PAYG pensions*. Geneva, 2.007.
- J. CABEZA PEREIRO, "Estrategia Europea, Estado Autonómico y Política de Empleo", en VV.AA., *XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2007.
- JAMES, ESTELLE. "New systems for old age security. Theory, practice, and empirical evidence". *Policy Research Working Paper*, nº 1766. WORLD BANK. Policy Research Department. 1.997.
- JIMÉNEZ-RIDRUEJO AYUSO, ZENÓN, (investigador principal), *La sostenibilidad del sistema de pensiones en España: envejecimiento, inmigración y productividad*, MTAS, enero 2.007, disponible en www.seg-social.es.
- JIMÉNEZ-RIDRUEJO AYUSO, ZENÓN, (investigador principal), *El efecto de la inmigración en la sostenibilidad a medio y largo plazo del sistema de pensiones en España*. MTAS, 2.006, disponible en www.seg-social.es.
- JIMENO, JUAN FRANCISCO. "La sostenibilidad financiera del sistema español de pensiones" *Los retos de la Seguridad Social*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. 2.005.

- KANNAN, K. P. "La seguridad social en un mundo en proceso de globalización", *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 60, 2-3. Asociación Internacional de la Seguridad Social. Ginebra, 2.007.
- KELLY, G.M. "Empleo y conceptos del trabajo en la nueva economía mundial", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 119, nº 1, año 2.000.
- KÖNBERG, BO; PALMER, EDWARD; SUNDÉN ANNIKA. "The Swedish NDC Reform. The road to 1.994 legislation, the long implementation phase and remaining loose ends", *Pension Reform. Issues and prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Washington DC. The World Bank. 2.006.
- LÓPEZ CUMBRE, LOURDES, "La jubilación. Entre el derecho y la obligación", *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*. Iustel, Madrid, 2.007.
- LÓPEZ CUMBRE, LOURDES, "Jubilación flexible en la Unión Europea", *RMTAS*, Extra 1, 2002
- LÓPEZ CUMBRE, LOURDES, "El marco comunitario y la legislación española sobre jubilación flexible", *RMTAS*, 37.
- LÓPEZ CUMBRE, LOURDES. "La conformación del sistema mixto y su evolución". AAVV. *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, 2.007.
- M. D. GARCÍA VALVERDE y J. A. MALDONADO MOLINA, "La protección de la tercera edad. Su tratamiento en la Constitución Europea", *RMTAS*, 57, 2005.
- M. DOGAN y D. PELASSY, *How to Compare Nations: Strategies in Comparative Politics*, Chatham House Publishers, Chatham, 1990.
- M. ETXEZARRETA en el *Euromemorandum 2002* de la conferencia celebrada por la red "European Economists for an Alternative Economic Policy in Europe" y la red "Improvement of Economic Policy Coordination for Full Employment and Social Cohesion in Europe".
- M. FERRERA y M. FESSOULA, "Italy: A narrow gate for path-shift", en E. Immergut, K. Anderson e I. Schulze (eds.), *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2007.
- M. HERING, "The Politics of Structural Pension Reform in Western Europe: Does the EU Matter?", Intervención en la 15th International Conference of the Council for European Studies, Chicago, 2006.
- M. VIDLUND, Old-age pension reforms in the EU-15 countries at a time of retrenchment, Finnish Centre for Pensions Working Papers, 2006.
- MADDALONI, ANGELA, *et al.* "Macroeconomic implications of demographic developments in the euro area". *Occasional Papers Series*, Nº 51, European Central Bank. Frankfurt. 2.006.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. *Actualización del Programa de Estabilidad de España*. 2.006-2.009.

- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES, *Informe de Estrategia de España en relación con el futuro de las pensiones al Comité de Protección Social de la Unión Europea*, Madrid, julio de 2.005.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES DE ESPAÑA. Secretaría General Técnica, *Actualidad Internacional Sociolaboral*, nº 97, noviembre, 2.006.
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE ARGENTINA, Secretaría de Seguridad Social, *El Libro Blanco de la Previsión Social*, Buenos Aires, mayo de 2.003.
- MOLINAS SANS, César. Boletín de las Cortes Generales, número 560. Comparecencia ante la Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo celebrada el 25 de mayo de 2010.
- MONEREO PÉREZ, JOSE LUÍS. *Público y privado en el sistema de pensiones*. Tecnos, Madrid 1.996.
- MONEREO PÉREZ, JOSE LUIS. "El ciclo largo de la reforma de la seguridad social: significación técnica y político jurídica del proceso de reforma legislativa actual" *La reforma de la Seguridad Social. Estudio sistemático de la Ley 40/2007 de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social*. Editorial La Ley. Madrid. Año 2.008.
- MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUÍS; FERNÁNDEZ BERNAT, JUAN ANTONIO. "Planes individuales y planes asociativos de pensiones" *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luís Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*. Iustel, Madrid, 2.007
- MONTALVO CORREA, JAIME, "La jubilación forzosa como instrumento de política de empleo" *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*. Iustel, Madrid, 2.007
- MONTOYA MEDINA, DAVID. "La reforma de la jubilación en Alemania: un modelo en transición" *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luís Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*. Iustel, Madrid, 2.007.
- MONTOYA MELGAR, ALFREDO; SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, YOLANDA. "Contrato de trabajo, jubilación y política de empleo". *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* Nº Extra 1. Año 2.002.
- MONTOYA MELGAR, ALFREDO; AGUILERA IZQUIERDO, RAQUEL. "La Seguridad Social en la reforma de 2.006" *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, Nº 69. 2.007.- MUENZ, RAINER. "Ageing and demographic change in European Societies: Main trends and alternative policy options", World Bank, *Pension Reform Primer. Social Protection Discussion Paper*, nº 0703. Marzo, 2.007.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, (OECD). *The labour force participation of older workers. The effects of pension and early retirement schemes*. OECD Economics Department, mayo 2.004.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, (OECD), *India's Pension Reform Initiative*, Country Report DAF/AS/PEN/WD (2.006) 5. París. 2.006.

- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *Live longer, work longer. Ageing and employment policies*. Año 2.006. Pág. 57.
- OIT, en *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2.000. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación*, Ginebra, Junio 2.000.
- OIT, *Social Security Pensions. Development and Reform*. Geneva, International Labour Office. Año 2.000.
- OIT, *Una sociedad inclusiva para una población que envejece: el desafío del empleo y la protección social*, Documento presentado por la OIT ante la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Madrid, 8-12 de abril de 2.002.
- OIT. *Seguridad Social: un nuevo consenso*. Ginebra, año 2.002.
- OIT, *La globalización y el desarrollo nacional: hacia una mayor coherencia entre las políticas económicas y laborales*, año 2.005.
- OIT *Social security for all: investing in global and economic development: a consultation*. Ginebra, 2.006.
- OIT. *Seguridad Social y reforma del sistema de pensiones*. OIT Notas, Nº 1, marzo, 2.006.
- OIT. *Establecimiento de normas de seguridad social en una sociedad global. Análisis de la situación y de la práctica actuales y de las opciones futuras para el establecimiento de normas de seguridad social globales en la Organización Internacional del Trabajo*. Documentos de Política de Seguridad Social Nº 2. OIT, Ginebra, 2.008.
- OJEDA AVILÉS, ANTONIO. "La Seguridad Social y su futuro: ¿Ajuste o reconversión?", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, Vol. 59. Año 2.005.
- OJEDA AVILÉS, ANTONIO. "La dimensión comunitaria de la jubilación" *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*. Iustel, Madrid, 2.007.
- ONU, Population Division, "The diversity of changing population age structures in the world", *United Nations Expert Group Meeting on Social and Economic Implications of Changing Population Age Structure*, September, 2.005.
- P. JENSEN, "Ageing and work: From 'Early' exit to 'Late' exit in Denmark", en T. Maltby, B. De Vroom, M. Mirabile y E. Øverbye (eds.), *Ageing and Transitions into Retirement: A Comparative Analysis of European Welfare States*, Ashgate, Aldershot, 2004.
- P. L. GOMIS DÍAZ, *La política social y de empleo en el Tratado de Amsterdam*, CES, Madrid, 1999.
- P. MORGADO PANADERO, "Retos en la protección social de los mayores en Europa", *RMTAS*, 72.
- PALMER, EDWARD, "Exit from the labor force of older workers. Can NDC pension systems help?" *The Geneva Papers on Risk and Insurance* 24(4), Oxford Blackwell Publishers, October, 1999.
- PALOMAR OLMEDA, ALBERTO. "El Fondo de Reserva de la seguridad social ante nuevos retos: la rentabilidad económica" *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas*,

presentes y futuras. *Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación*, MONEREO PÉREZ, JOSE LUIS; MOLINA NAVARRETE, CRISTÓBAL; MORENO VIDA, M^a NIEVES, (Coordinadores). Editorial Comares, Granada, 2.008.

- PATXOT, CONCEPCIÓ. "Estrategia de prolongación de la vida activa: los componentes económicos-financieros (evaluación de los efectos del envejecimiento en la política pública mediante contabilidad generacional: lecciones para la reforma)". *Revista del Ministerio de Trabajo*, N^o Extraordinario. Año 2.006.

- PIETERS, DANNY *Los sistemas de Seguridad Social de los nuevos y futuros estados miembros de la Unión Europea*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Año 2.004.

- R. ILLESCAS ORTIZ, "La política de empleo", en VV.AA. (M. Oreja Aguirre, dir.), *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*, MacGraw Hill, Madrid, 1998.

- ROTHER, P.C.; CATENARO, M.; SCHWAB, G., "Ageing and Pensions in the Euro Area Survey and Protection Result" *Pension Reform Primer*, Social Protection Discussion Paper, n^o 0307, Banco Mundial, año 2.003.

- S. CAFARO, "Il rapporto tra gli orientamenti in materia di occupazione, introdotti con il Trattato di Amsterdam, e gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità", *DUE*, 2-3, 1998.

- S. REGENT, "The Open Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance", *ELJ*, 9, 2, 2003.

- SAGARDOY BENCOECHEA, JUAN ANTONIO; GIL Y GIL, JOSÉ LUÍS. "La jubilación como medida de reestructuración empresarial". *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*. Iustel, Madrid, 2.007.

- SÁNCHEZ MARTÍN, ALFONSO; SÁNCHEZ MARCOS, VIRGINIA. *Cambio demográfico y sistema de pensiones en España: Efectos redistributivos intra e inter-generacionales*. Informe del Proyecto FIPROS 2.006/13. Ministerio De Trabajo y Asuntos Sociales. Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Diciembre, 2.007.

- SIGG, ROLAND. "La seguridad social frente a las políticas de prolongación de la vida profesional", *Evolución y tendencias de la seguridad social, 2.001-2.004. Hacia una confianza renovada*. ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, Ginebra, 2.004.

- STANTON, SAVID. "La reforma del sistema de pensiones en el Reino Unido: desafíos y experiencias" *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, N^o Extraordinario dedicado a la Seguridad Social. Año 2.006.

- T. MEYER y B. PFAU-EFFINGER, "Gender arrangements and pension systems in Britain and Germany: Tracing change over five decades", *International Journal of Ageing and Later Life*, 1 (2), 2006.

- TOHARIA CORTES, JOSE JUAN. "La jubilación como hecho social" *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*. Iustel, Madrid, 1.997.

- TOKMAN, VICTOR E. "Las dimensiones laborales de la transformación productiva con equidad". CEPAL, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, N°150, Santiago de Chile, octubre de 2.004.
- TOKMAN, VICTOR E. "Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social", CEPAL *Financiamiento del desarrollo* N° 170, abril, 2.006.
- TORRES LÓPEZ, JUAN. "La crítica del sistema público de pensiones públicas" *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras. Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación*, MONEREO PÉREZ, JOSE LUIS; MOLINA NAVARRETE, CRISTÓBAL; MORENO VIDA, M^a NIEVES, (Coordinadores). Editorial Comares, Granada, 2.008.
- TORTUERO PLAZA, JOSE LUIS, *Jubilación forzosa versus jubilación flexible*, Cuadernos Civitas, año 2.002
- TORTUERO PLAZA, JOSE LUIS, "Reflexiones sobre la reforma de la pensión de viudedad y el nuevo derecho de pobres: un apunte sobre su impacto en el régimen de compatibilidades". *Tribuna Social: Revista de seguridad social y laboral*, nº 154, 2.003.
- TORTUERO PLAZA, JOSE LUÍS. "Cuestiones sobre la protección social de la viudedad" *Los retos de la Seguridad Social*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. 2.005.
- TORTUERO PLAZA, JOSE LUIS en *50 propuestas para racionalizar la maternidad y facilitar la conciliación laboral. Del permiso de paternidad obligatorio... al apoyo de las PYMES*. Cuadernos Civitas, Thomson Civitas, 2.006.
- TORTUERO PLAZA, JOSE LUIS, "Conciliación, género y empleo, reflexiones desde el Sistema de la Seguridad Social". *Revista del Ministerio de Trabajo*, N° Extraordinario. Año 2.006.
- TORTUERO PLAZA, JOSE LUIS. "Protección social a los trabajadores informales en Europa", Taller sobre *Informalidad y protección social*. III Encuentro Internacional de Redes Eurosocial. México DF, 23-25 de junio de 2.008
- TURNER, JOHN A. "Sistemas previsionales obligatorios de cotizaciones definidas: ¿Progreso o regresión?" En *Revista Internacional de la Seguridad Social*. Vol. 53. 4/2.000.
- TURNER, JOHN, "Cuentas individuales: la lección de Suecia". *Revista Internacional de la Seguridad Social* vol. 57.1. Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra. Año 2.004.
- TURNER, JOHN. "Edades de jubilación de la Seguridad Social en 23 países de la OCDE: 1.949-2.035", *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 60. 1, enero-marzo, Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra. Año 2.007.
- UE. COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA, *Informe al Consejo Ecofin sobre el efecto del envejecimiento de la población en los sistemas públicos*, Bruselas, 6 de noviembre de 2.000.
- UE. ECONOMIC POLICY COMMITTEE (EPC), *Budgetary challenges posed by aging populations: the impact of public spending on pension, health, and long-term care for the elderly*

and possible indicators of long-term sustainability of public finances. EPC/ECFIN/655/ 01-EN, final, 2.001.

-USA SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION and INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASOCIATION (ISSA) *Social Security Programs Throughout the World: Africa* 2.005, publicado en septiembre de 2.005

-USA SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION and INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASOCIATION (ISSA) *Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific*, 2.006, Año 2.007.

-USA SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION and INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASOCIATION (ISSA) y *Social Security Programs Throughout the World: The Americas* 2.005. Año 2.006.

-USA SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION and INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASOCIATION (ISSA) *Social Security Programs Throughout the World: Europe*, 2.006. Año 2.006.

- UTHOFF, ANDRAS "Mercados de trabajo y sistemas de pensiones", Revista de la CEPAL nº 79, Diciembre 2.002.

- V. PÉREZ MENAYO, "El método abierto de coordinación en la Unión Europea: su aplicación a las pensiones", *NUE*, 222.

- VIDAL-MELIÁ, CARLOS; DOMÍNGUEZ-FABIÁN, INMACULADA "The Spanish pension system: issues of introducing NDCs" in R. HOLZMANN, E. PALMER (eds.), *Pension reform: issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes*. The World Bank, Washington D.C., 2.006.

- DE LA VILLA GIL, L. E. "Reforma de la Seguridad Social y Estado del Bienestar", en AAVV. *Reforma laboral, tutela judicial y derechos fundamentales. Estudios en homenaje a Juan Antonio Linares Lorente*, Madrid, CGPJ, 1.997.

- DE LA VILLA DE LA SERNA, JUAN. "La difícil financiación de las pensiones públicas, en particular las de jubilación" *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luís Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*. Iustel, Madrid, 2.007.

-VILLASMIL PRIETO, HUMBERO, *Las relaciones laborales en la era de la mundialización: una visión desde la OIT*. OIT, San José, Costa Rica, año 2.002.

- VOIRIN, MICHEL "Los regímenes de pensiones privados y públicos: claves para un enfoque comparativo." *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 48, nº 3, año 1.995.

- WALKER, EDUARDO; LEFORT, FERNANDO. "Pension reform and capital markets: are there any (hard) links?", *Social Protection Discussion Paper*, nº 0201, The World Bank, 2.000.

- WILLAMSON, JOHN, "Evaluación de las posibilidades de reforma de un pilar previsional de cotizaciones definidas teóricas" en *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 57, nº 1, año 2.004.

- WHITEHOUSE, EDWARD, "Pension reform in Britain" *Pension Reform Primer Papers*, Social Protection Discussion Paper nº 810, World Bank, 1.998.

- WHITEHOUSE, E.R. *The value of pension entitlements: an illustrative model of nine OECD countries*. OECD. París. 2.000.
- WHITEHOUSE, EDWARD. "How poor are the old? A survey evidence from 44 countries." World Bank. *Pension Reform Primer. Social Protection Discussion Paper*, nº 0017. Junio, 2.000.
- WHITEHOUSE, EDWARD y DISNEY, RICHARD "Cross-National comparisons of retirement income" *Annual Review of gerontology and geriatrics. Economic outcomes in later life*, ed. CRYSTAL, S.; SHEA, DENNIS. Vol.22, 2.002.
- WORLD BANK. *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press. 1.994.
- WORLD BANK, Social Protection Team, Human Development Sector Unit. Europe and Central Asia Region. *Balancing Protection and Opportunity: A strategy for social protection in transition economies*, The World Bank, Washington DC, 2.000.
- WORLD BANK, World Development Indicators on line, ([www.devdata](http://www.devdata.worldbank.org/data) worldbank.org/data on line).
- WORLD BANK, "Modelo de reforma de los sistemas de pensiones", *Pension Reform Primer*, Washington D.C., 2.000.
- WORLD BANK. "El retiro. ¿Puede la reforma de las pensiones invertir la tendencia hacia el retiro anticipado? *Pension Reform Primer Note*, Washington, 2.000.
- WORLD BANK. "La Administración Pública, 1ª Parte. ¿Invierten bien los gobiernos las reservas de pensiones? *Pension Reform Primer*. Enero, 2.000.
- WORLD BANK. *World Development Report, 2.000/2.001. Attacking Poverty*. The World Bank, Washington D.C., 2.000.
- WORLD BANK, *Social Protection Sector Strategy. From safety net to springboard*, The World Bank, Washington D.C., 2.001.
- WORLD BANK, "Second pillars. Provider and product selection for funded individual accounts". *WORLD BANK Pension Reform Primer*, 2.001.
- WORLD BANK, *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, The World Bank, Washington D.C., 2.003.
- WORLD BANK, *Keeping the Promise of Old Age Security in Latin America*, The World Bank, Washington D.C., 2.005.
- WORLD BANK, *New ideas about old age security. Toward sustainable pension systems in the 21 century*. Edited by HOZLMANN, R. and STIGLITZ J.E. The World Bank, Washington D.C., 2.001.
- WORLD BANK, Independent Evaluation Group, *Pension Reform and the Development of Pension Systems. An evaluation of World Bank Assistance*, World Bank, Washington DC, 2.006.
- ZUBIRI ORIA, IGNACIO. *El futuro del sistema de pensiones en España*. Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 2.003.

- ZUBIRI ORIA, IGNACIO. "Un análisis económico de la Seguridad Social". AAVV. *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, 2.007.

Otros documentos bibliográficos.

Acuerdo de Diálogo Social sobre la consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social, de 9 de octubre de 1996.

Acuerdo de Diálogo Social para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social, de 9 de abril de 2001.

Acuerdo de Diálogo Social sobre medidas en materia de Seguridad Social, de 2 de junio de 2006.

COMISIONES OBRERAS y UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES. Alternativas sindicales a la política económica y social del Gobierno. Recuperar derechos y defender el Estado Social . 27 de octubre de 2010.

CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES. Aportaciones de CEOE al documento sobre revisión del pacto de Toledo, de 15 de septiembre de 2010.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, nº 577. Comparecencia del Ministro de Trabajo, Celestino Corbacho, ante la Comisión no permanente de evaluación y seguimiento de los acuerdos del Pacto de Toledo, el 22 de junio de 2010.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. BOCG nº 162. Comparecencia urgente del presidente del Gobierno ante el Pleno de la Cámara para informar de la reunión extraordinaria del Eurogrupo, del 7 de mayo de 2010, en relación con el rescate de Grecia y la situación de los mercados financieros.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. Informe emitido por la Ponencia de la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados constituida para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse, ratificado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 6 de abril de 1995.

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo, COM (2004) 0146 final.

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo, COM (2004) 0146 final.

Comisión Europea, Libro verde en pos de unos sistemas de pensiones adecuados, sostenibles y seguros, Bruselas, 7 de julio de 2010. págs. 2 y 3.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre “*El impacto económico y presupuestario del envejecimiento de la población*”, DOCE, C161/1, de 13 de julio de 2007.

Comisión Europea, Comunicación sobre el envejecimiento “abordar los efectos del envejecimiento de la población UE (Informe de 2009 sobre el envejecimiento demográfico)”, 29 de abril de 2009.

Department for work and pensions (UK), Security in retirement: towards a new pensions system, 2006.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre “El impacto económico y presupuestario del envejecimiento de la población”.

“*A renewed commitment to social Europe: Reinforcing the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion*”, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones, COM (2008) 0418 FINAL.

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo, COM (2000) 622 FINAL, no publicada en el Diario Oficial.

Comunicación de la Comisión: “*Pensiones seguras y viables: planteamiento europeo al servicio de las estrategias nacionales*” (2001) Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones, COM (2001) 362 FINAL, no publicado en Diario Oficial.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo de 20 de octubre de 2005 (COM (2005) 525 FINAL).

Comunicación de la Comisión de 12 de octubre de 2006 (COM (2006) 571 FINAL (no publicada en Diario Oficial).

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo al Comité de las Regiones de 3 de junio de 2003 sobre inmigración, integración y empleo.

Comunicación de la Comisión relativa a la racionalización de los ciclos anuales de coordinación de la política económica y de la política de empleo, COM (2002) 487 final.

GOBIERNO DE ESPAÑA. Documento sobre la revisión del Pacto de Toledo, aprobado por el Consejo de Ministros el 29 de enero de 2010.

“Rapport conjoint sur la protection sociale et l’inclusion sociale 2008”, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones, COM (2008) 42, no publicado en Diario Oficial.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones de 29 de abril de 2009 (COM (2009) 180 FINAL- no publicado en el Diario Oficial).

OCDE, Pensions and the crisis- How should retirement income system respond to financial and economic pressures, 2009.

Le relèvement de l’âge de la retraite: principes généraux” en www.retraites2010.fr

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Encuesta de Estructura Salarial 2010.

MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA. Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2011.



MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN. Presupuestos de la Seguridad Social. Cifras y datos ejercicio 2010. Secretaría de Estado de la Seguridad Social, Madrid., 2010. pg. 48

MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN. Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 2011 Cifra y datos.

MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN. Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social ejercicio 2011. Informe Económico-Financiero, Volumen V, Tomo 2.

OECD. Pensions at a Glance 2009 Retirement-income systems in OECD countries. OCDE, 2010.

UNIÓN EUROPEA. Conclusiones del Consejo Europeo del 17 de junio de 2010. EUCO 13/10.

Le relèvement de l'âge de la retraite: principes généraux en www.retraites2010.fr

Projet de Loi portant réforme des retraites, nº 2760, registrado el 13 de julio de 2010.

"Prolonger et élargir le dispositif carrière longues" en www.retraites2010.fr

"When should the state pension age increase to 66? A call for evidence" en <http://www.dwp.gov.uk/policy/pensions-reform/latest-news>

Internacional Social Security Association, "La Seguridad social en Suecia" folleto publicado para la 27ª Asamblea General, Stockholm, septiembre 2001.

Nordic Social-Statistical Committee, Old- age pension systems in the nordic countries, 2008.

OCDE, Pensions and the crisis- How should retirement income system respond to financial and economic pressures, 2009.

Le relèvement de l'âge de la retraite: principes généraux en www.retraites2010.fr

European Comisión, Anexes to the Interim EPC-SPC Joint Report Pensions, Bruselas, 28 de mayo de 2010.

