

editorial

Amb aquest iniciem una nova sèrie -la segona- de butlletins extraordinaris. Diversos autors experts en els àmbits respectius, així com representants de les organitzacions integrades en el CEMICAL, abordaran les qüestions bàsiques relatives a **la reforma de les pensions i la seva incidència en el sector públic**, el Projecte de Llei de la qual es tramita al Congrés ([accés al text](#)). L'autora de la primera col·laboració, **Lourdes López Cumbre**, Catedràtica de Dret del Treball i de la Seguretat Social de la Universitat de Cantàbria, ens ofereix el seu punt de vista respecte als **EIXOS BÀSICS DE LA REFORMA**.

EXPLICACIÓ SINTÈTICA DE LA NOVA REGULACIÓ PREVISTA, COMPARADA AMB L'ENCARA VIGENT

Amb la intenció "d'actualitzar, adequar i modernitzar" el sistema de Seguretat Social i condicionat per la tendència demogràfica i el desequilibri actuarial dels ingressos i despeses del dit sistema, **el Govern planteja una reforma l'eix bàsic de la qual, encara que no únic, és la pensió de jubilació**.

En relació amb la mateixa i en referència a la seva **modalitat contributiva**, atenent a la jubilació ordinària i dins del Règim General de la Seguretat Social, **es modifiquen tant l'edat d'accés com la quantia de la pensió**. L'edat perquè, **a partir de 2027, s'exigiran 67 anys per accedir-hi**; la quantia perquè, **des de 2022, la base reguladora serà el resultat de dividir per 350, les bases de cotització dels 300 mesos immediatament anteriors** al mes previ al fet causant.

La diferència entre l'actual edat d'accés -65 anys- i el càlcul actual de la quantia -la base reguladora de la qual resulta de dividir per 210 els últims 180 mesos-, **s'anirà cobrint de manera gradual**:

- Des de 2013 -data prevista per a l'entrada en vigor d'aquesta reforma- i fins a 2027, s'exigiran 65 anys i un mes en 2013, i dos mesos en 2014, i tres mesos en 2015, etc., fins a arribar als 67 anys, d'acord amb una escala prevista per la llei. Per la seva banda i, des de 2013 a 2022, el càlcul de la base reguladora variarà cada any (192 mesos/224, en 2013; 204 mesos/238, en 2014; 216 mesos/252 en 2015, i així successivament fins a 2022). Si existissin llacunes de cotització es prendrà com a referència la base mínima per a majors de 18 anys (els 24 mesos més propers amb el 100 %, la resta amb el 50 %).
- A la base reguladora així calculada se li aplicaran uns percentatges que també varien. Amb 15 anys de cotització, el 50 %; però a partir del 16è, entre els mesos 1 i 248, el 0,19 % i els que superin el mes 248, el 0,18 % (abans era el 3 % i 2 % respectivament cada any). No obstant això, també aquests percentatges tindran una aplicació transitòria que començarà amb percentatges de 0,21 % i 0,19 %, respectivament, entre els anys 2013 i 2026.
- Amb caràcter general, es manté l'exigència de 15 anys de cotització per accedir a la pensió, dos dels quals hauran d'estar compresos dins dels 15 immediatament anteriors al fet causant. I de forma excepcional, es permet accedir a la pensió amb 65 anys d'edat sempre que s'acreditin 35 anys de cotització o més des de 2013 a 2015; 36 anys de cotització o més des de 2016 a 2019; 37 anys de cotització o més des de 2020 fins a 2023; i 38 anys de cotització o més a partir de 2024.

Al marge de l'edat i de la quantia, la reforma preveu la **modificació d'altres aspectes significatius entorn a la jubilació**. Així, **els treballadors que romanguin en actiu després dels 65 anys quedaran exempts de cotitzar per contingències comunes** sempre que es compleixi que, amb 65 anys d'edat, reuneixin almenys 38 anys i 6 mesos de cotització i que amb 67 anys d'edat reuneixin almenys 37 anys de cotització. Aquest període, encara que no cotitzat, serà computat a l'efecte del càlcul de la pensió de jubilació. I, per a aquests treballadors, es preveu un percentatge major sobre la base reguladora (d'entre un 2 % a un 4 % depenent dels anys cotitzats a la Seguretat Social). No obstant això, **es tracta d'una exempció no aplicable als treballadors que prestin serveis en les Administracions públiques o en organismes públics, per exclusió expressa de la norma**. Així mateix, i a l'efecte de determinar l'edat d'accés a la jubilació, **es computarà com a període cotitzat aquell d'interrupció de la cotització entre els nou mesos anteriors al naixement (o els tres mesos anteriors a l'adopció o acolliment) i la finalització del sisè any posterior a aquesta situació**. La durada d'aquest còmput serà de nou mesos per cada fill. També **els tres anys d'excedència per cura de fill o menor acollit seran considerats com a cotització efectiva**. Es modifica a més el conveni especial per a prejubilació i jubilació anticipada, que obligarà a partir d'ara a cotitzar a l'empresari fins als 63 anys del treballador (abans, només fins als 61 anys). Per la seva banda, **els complements per a mínims** no podran superar la

quantia establerta anualment per a les pensions no contributives. I, en últim terme i en relació al vincle que uneix la **incapacitat permanent** amb la jubilació, s'estableix que els anys que restin a l'interessat per complir l'edat ordinària de jubilació vigent es consideraran com a cotitzats, les llacunes de cotització seguiran el mateix règim que el previst per a la jubilació i la pensió d'incapacitat permanent absoluta i gran invalidesa, a partir del compliment de l'edat d'accés a la pensió de jubilació, serà incompatible amb el treball per compte d'altri o per compte propi que origini la inclusió en qualsevol règim de Seguretat Social del pensionista.

Especial consideració mereixen, d'altra banda, dues figures, a saber, **la jubilació anticipada i la jubilació parcial**. La primera perquè la reforma estableix un règim diferent segons que a la mateixa s'accedeixi de manera voluntària o involuntària (causa no imputable a la lliure voluntat del treballador). Si és per causa involuntària s'exigirà tenir una edat de 61 anys, 33 anys de cotització efectiva, 6 mesos d'inscripció en desocupació i que la crisi o el tancament de l'empresa impedeixi objectivament la continuïtat de la relació laboral. Si s'hi accedeix per voluntat pròpia, l'exigència serà de 63 anys, 33 anys de cotització efectiva i que l'import de la pensió resulti superior al 125 % de la pensió mínima. En ambdós casos, voluntària o involuntària, la pensió es veurà reduïda en un 1,875 % per cada trimestre d'avançament. Pel que fa a la jubilació parcial, es preveu per els qui, complint 67 anys d'edat i reunint tots els requisits per accedir a la pensió de jubilació ordinària, redueixen la seva jornada entre un 25 % i un 75 %. L'exigència dels 67 anys serà aplicada de forma gradual. Aquesta jubilació podrà efectuar-se amb o sense contracte de relleu. En cas que existeixi aquest últim, la base de cotització del treballador rellevista i del jubilat parcial haurà de tenir una correspondència de manera que la d'aquell no pot ser inferior al 65 % de la que venia cotitzant aquest últim, també amb una aplicació gradual d'aquest requisit.

La reforma pretén, així mateix i de forma resumida, altres modificacions: **conveni especial** pels que participin a l'estranger en programes formatius sense vinculació laboral; conveni especial per als participants en programes de formació finançats per organismes o entitats públics o privats que, vinculats a estudis universitaris o de formació professional, comportin contraprestació econòmica per als afectats, l'obligació d'integrar la protecció de les contingències professionals en tots els règims, l'avaluació anual dels costos de dites contingències, un control més eficaç de la incapacitat temporal inferior a 15 dies de durada i la convergència en intensitat de l'acció protectora dels treballadors per compte propi amb els treballadors per compte d'altri, si bé amb el corresponent increment de les bases de cotització per a aquells. Finalment, s'autoritza al Govern per a la creació de l'**Agència Estatal de l'Administració Única de Seguretat Social** integrant al INSS, ISM, TGSS, Gerència Informàtica i Servei Jurídic de l'Administració de la Seguretat Social. La seva actuació no s'estendrà ni a la desocupació, ni als serveis socials ni a l'assistència sanitària, excepte assumptió de competències sobre aquestes matèries pels organismes que en ella s'integren. Aquesta integració no afecta als Règims Especials de la Seguretat Social de Funcionaris Civils de l'Estat, Forces Armades i Funcionaris al servei de l'Administració de Justícia, els quals seran gestionats pels òrgans i les entitats conforme a allò establert en les normes específiques que els regulen, excepte en aquelles matèries en què es disposi expressament el contrari.

Amb caràcter general, **la llei entrarà en vigor l'1 de gener de 2013**, tot i que algunes normes retardaran la seva vigència. Bé és cert que, **a partir de 2027, totes les previsions tornaran a ser objecte de revisió, i així es farà cada cinc anys**, en funció de l'evolució de l'esperança de vida. I en un any des de la seva publicació en el BOE, s'avaluaran els efectes i l'impacte de les previsions econòmiques i de les seves possibles desviacions en el càlcul de les pensions.

VALORACIÓ CRÍTICA

La reforma respon a una **necessitat comuna en tots els països desenvolupats i, en particular, en l'entorn europeu**. D'un règim tradicional d'equilibri demogràfic presidit per una elevada mortalitat i fecunditat, s'ha passat a un règim modern caracteritzat per una baixa mortalitat i fecunditat. A més, l'esperança de vida a Espanya és, després de Japó, una de les més elevades del món, la qual cosa significa més pensionistes, pensions més llargues i, en alguns casos, pensions de major quantia. Tot això s'afegeix a la dificultat per crear ocupació, la baixa productivitat, l'escassa competitivitat de certs sectors i l'alentiment previst en el creixement de la renda *per càpita* per als propers trenta anys.

Sent aquesta una valoració majoritàriament compartida, cabria formular el **dubte sobre si la reforma projectada pel Govern (amb el consens d'empresaris i sindicats) és la més idònia per aconseguir l'anhelat equilibri financer i la sostenibilitat del sistema**. No en va, tant l'increment de l'edat com la reducció de la quantia que es deriven de la descripció efectuada, han estat mesures molt qüestionades per la ciutadania, independentment de la seva acceptació per part dels agents socials.

Tingui's en compte que, **des de 1919, l'edat de 65 anys romaní invariable** tot i que, per la combinació de jubilacions forçoses, anticipades, parcials, edats reduïdes o prejubilacions, l'edat real de cessació en l'activitat laboral sigui en l'actualitat ben diferent (62 anys d'edat si al·ludim a la jubilació; 50 anys d'edat si la referència es fa a la prejubilació). I si bé procedeix acceptar la conveniència de romandre més temps en actiu en aquells sectors que així ho permetin i quan així

ho desitgin els beneficiaris, la veritat és que **el desitjat equilibri ingressos-despeses podria aconseguir-se a través d'altres vies**. A saber, la limitació dels mecanismes de jubilació anticipada, la prohibició del recurs a la prejubilació en empreses amb beneficis, la modificació més flexible de condicions i lloc de treball per evitar riscos laborals per raó d'edat, o el foment de la jornada flexible en els últims anys de vida laboral. Tot això permetria aproximar l'edat real de jubilació a l'edat legal sense necessitat d'imposar un increment generalitzat d'aquesta última. Així mateix, les carreres àmplies de cotització avui existents esdevindran de difícil consecució en un futur basat en ocupació precària, temporal, a temps parcial i amb interrupcions constants, bé per desocupació o bé per la necessitat de conciliar la vida personal i la professional.

Per la seva banda, la quantia de la pensió es veurà reduïda en el futur tant per les variacions operades sobre la base reguladora com per l'alteració dels percentatges. **S'ha fugit de l'increment de las bases de cotització** per tal de no gravar una conjuntura econòmica tan desfavorable com l'actual i **no s'ha tingut en compte altres vies com ara el control i la penalització de l'economia submergida**, que servirien per incrementar els recursos del sistema. Però a més, podia haver-se suavitzat l'impacte d'aquesta mesura mitjançant alguns elements relativitzadors, tals com la possibilitat d'optar per les bases de cotització més altes durant la vida laboral per al càlcul de la pensió, o la consideració especial en el càlcul dels qui en els seus últims anys d'activitat es troben en desocupació, o el retorn al còmput com a dies cotitzats del treball a temps parcial, beneficiant així a dones i joves, o l'equiparació entre règims de la Seguretat Social atès que alguns, per exemple el d'autònoms, pot triar les bases i tipus de cotització, no així la resta.

Convé destacar així mateix algunes de les modificacions plantejades en altres matèries i també algunes incomprensibles absències. Entre les primeres, la consideració com a cotitzats de períodes lligats a la maternitat o de períodes en formació (becaris), el control de la incapacitat temporal, la fiscalització dels ingressos i despeses en contingències professionals o l'ampliació de la figura del conveni especial. Entre les **absències**, el fet que no s'hagin assumit situacions analitzades en els debats del Pacte de Toledo, com la de la dona i la seva activitat domèstica o la contribució de la dona a l'empresa o negoci familiar o l'adopció de mecanismes eficaços per a l'abandó de l'economia submergida, fortament arrelada en sectors de creixent entitat econòmica i particularment basada en l'activitat productiva de la dona. Així mateix la necessitat de tornar a redactar un text refós de la Seguretat Social -avui superat per totes les reformes dutes a terme des de 1994-, una distribució més clara de recursos entre sanitat, assistència social i Seguretat Social -especialment en l'àmbit de la dependència-, un control més transparent sobre la inversió dels excedents dipositats en el Fons de Reserva, una reforma integral de la pensió de viduïtat (demandada des de fa dècades) i, en fi, una major convergència dels diferents règims especials amb el règim general (tant en bases, com en tipus o en acció protectora), amb diferències ara com ara inassolibles, constitueixen aspectes susceptibles de ser tinguts en compte en la projectada reforma.

I és en aquest punt on procedeix efectuar una última reflexió en ordre a l'aplicació d'aquesta reforma en l'àmbit de les Administracions públiques. Més enllà de la tendència a l'homogeneïtzació dels diferents règims de Seguretat Social i a la progressiva incorporació dels empleats públics al Règim General, **aquest Projecte segueix mostrant una reticència especial quan la figura de l'empleador recau en l'Administració pública**. No permet l'exoneració de quotes si el treballador roman en actiu, no aproxima sinó que, en ocasions, imposa més diferències entre el règim dels funcionaris públics i el dels empleats públics inclosos en el Règim General, i no equilibra la consideració de dret/deure, en matèria de jubilació tan diferent per a uns i altres. Amb tot, **la principal crítica ha de recaure en l'oportunitat desaproveitada per resoldre l'injustificat límit a la utilització de la jubilació parcial en aquest àmbit**. Constituïnt aquesta un dret en l'EBEP, el seu exercici es condiona a un desenvolupament reglamentari, avui inexistent i, a tenor d'aquest Projecte, no previst a curt termini. Es tracta d'un límit que pot respondre més al temor de la irrupció d'aquesta novetat i de la seva gestió en l'ocupació pública que a un recel jurídic, incomprensible si es té en compte que, per a treballadors inclosos en un mateix Règim General, aquesta jubilació s'admet en l'empresa privada i no així en l'àmbit públic.