



D O C U M E N T S

**La reforma  
de les pensions  
i la seva incidència  
en el sector públic**

El CEMICAL, constituït per la Diputació de Barcelona, la Federació de Municipis de Catalunya, l'Associació Catalana de Municipis i Comarques, la Federació de Serveis Públics de la UGT de Catalunya i la Federació de Serveis Públics de CCOO, té dos objectius: promoure el progrés de les relacions entre els representants de les entitats locals i el personal al seu servei, i afavorir la resolució dels conflictes laborals.

Aquest segon volum de la col·lecció Documents és una recopilació de les aportacions de diversos experts, recollides en quinze butlletins extraordinaris que vam editar entre els mesos d'abril i juliol de 2011, en els quals s'abordaren les qüestions bàsiques previstes en la futura reforma de les pensions, així com la seva possible incidència en el sector públic. Aquesta reforma fou aprovada mitjançant la Llei 27/2011, d'1 d'agost, sobre actualització, adequació i modernització del sistema de Seguretat Social.

© Diputació de Barcelona

Gener 2012

Disseny i producció: Direcció de Comunicació  
de la Diputació de Barcelona

Dipòsit legal: B.42156-2011

# Índex

Abreviatures .....	8
<b>I. Eixos bàsics de la reforma .....</b>	<b>10</b>
<i>Lourdes López Cumbre</i>	
Explicació sintètica de la nova regulació prevista, comparada amb l'encara vigent..	10
Valoració crítica .....	12
<b>II. Factors demogràfics .....</b>	<b>15</b>
<i>Julio Pérez Díaz</i>	
Explicació sintètica de la nova regulació que resulta del Projecte de Llei .....	15
Valoració crítica .....	16
<b>III. Regulació de la jubilació als països del nostre entorn .....</b>	<b>20</b>
<i>Lourdes López Cumbre</i>	
Explicació sintètica de les reformes efectuades als països de la Unió Europea .....	20
Valoració crítica .....	23
<b>IV. La jubilació ordinària .....</b>	<b>26</b>
<i>Juan Vicente López Gandía</i>	
La nova regulació prevista en el Projecte de Llei sobre actualització, adequació i modernització del sistema de seguretat social. ....	26
Valoració global de la reforma. ....	33
<b>V. La jubilació anticipada .....</b>	<b>37</b>
<i>Juan Vicente López Gandía</i>	
Les jubilacions anticipades en el Projecte de Llei sobre actualització, adequació i modernització del sistema de seguretat social. ....	37
Valoració crítica .....	41

<b>VI. La jubilació forçosa per edat del personal funcionari local</b> .....	45
<i>Xavier Boltaina Bosch</i>	
La jubilació del personal funcionari: una figura diferenciada de la jubilació del personal laboral .....	45
Regulació jurídica abans de l'entrada en vigor de l'EBEP.....	46
La jubilació forçosa per raó d'edat després de l'EBEP.....	47
Aplicació de l'art. 67.3 EBEP als funcionaris locals en comunitats autònomes que no han desplegat l'Estatut Bàsic .....	48
Valoració crítica .....	49
<b>VII. Incentius al perllongament voluntari de la vida laboral</b> .....	51
<i>Ana Mochales Collado</i>	
Introducció .....	51
Mesures vigents per incentivar el perllongament de la vida laboral .....	52
Regulació prevista en el Projecte de Llei .....	53
<b>VIII. La jubilació parcial</b> .....	55
<i>Carolina Gala Durán</i>	
La nova regulació prevista, comparada amb l'encara vigent .....	55
Valoració crítica .....	58
<b>IX. La jubilació flexible</b> .....	59
<i>Carolina Gala Durán</i>	
Explicació de la nova regulació prevista, comparada amb l'encara vigent.....	59
Valoració crítica .....	61
<b>X. La jubilació forçosa per raó d'edat del personal laboral al servei de l'Administració local</b> .....	62
<i>Xavier Boltaina Bosch</i>	
Introducció .....	62
Règim actual vigent: la Llei 14/2005, de reforma de l'Estatut dels Treballadors .....	63
La política d'ocupació prevista en conveni col·lectiu.....	63
La política d'ocupació en l'Administració local: el gran dilema .....	65
Propostes a tenir en compte en la negociació col·lectiva.....	65
<b>XI. Tractament especial de determinats col·lectius: mares que interrompen la seva vida laboral per tenir cura de fills, i joves contractats a través de programes formatius o d'investigació</b> .....	67
<i>Mònica López Cabrera</i>	
Introducció .....	67

Mares o pares que interrompen les seves carreres de cotització per tenir cura dels fills .....	68
Joves contractats a través de programes formatius o d'investigació .....	69
<b>XII. Tractament especial de determinats col·lectius: persones que realitzen treballs d'especial perillositat o penositat .....</b>	<b>71</b>
<i>Rafael Laraña Cobo</i>	
Una qüestió clàssica de la seguretat social .....	71
Els mecanismes per avançar l'edat de jubilació .....	71
Últimes tendències .....	72
La nova regulació .....	72
Valoració crítica .....	73
<b>XIII. Factor de sostenibilitat i alternatives complementàries de finançament .....</b>	<b>75</b>
<i>Carolina Gala Durán</i>	
La nova regulació prevista, comparada amb l'encara vigent .....	75
El factor de sostenibilitat .....	75
Alternatives de finançament complementari .....	77
Valoració crítica .....	77
<b>XIV. Plans de pensions d'ocupació .....</b>	<b>79</b>
<i>Antonio Sánchez Sánchez</i>	
La nova regulació prevista .....	79
Valoració crítica i propostes .....	80
<b>XV. Altres modificacions que introdueix la reforma .....</b>	<b>84</b>
<i>Francisco González Álvarez</i>	
Règims especials .....	84
Separació de fonts de finançament .....	86
Mútues d'accidents de treball i malalties professionals .....	87
Valoració crítica .....	88

## Abreviatures

art.	Article, articles
BOCG	Butlletí Oficial de les Corts Generals
BOE	Butlletí Oficial de l'Estat
CCOO	Comissions Obreres
CEE	Comunitat Econòmica Europea
CEOE	Confederació Espanyola d'Organitzacions Empresarials
CEMICAL	Consorci d'Estudis, Mediació i Conciliació a l'Administració Local
CEPIME	Confederació Espanyola de la Petita i Mitjana Empresa
disp.	Disposició
disp. add.	Disposició addicional
disp. trans.	Disposició transitòria
EBEP	Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic
ERO	Expedient de Regulació d'Ocupació
ET	Reial decret legislatiu 1/1995, de 24 de març, pel qual s'aprova la Llei de l'estatut dels treballadors
FEDEA	Fundació d'Estudis d'Economia Aplicada
FOGASA	Fons de Garantia Salarial
FP	Formació professional
ICAM	Institut Català d'Avaluacions Mèdiques
IPC	Índex de preus de consum
ISM	Institut Social de la Marina
INSS	Institut Nacional de la Seguretat Social
LGSS	Llei general de la seguretat social (Reial decret legislatiu 1/1994, de 20 de juny, pel qual s'aprova el text refós de la Llei general de la seguretat social)
LMRFP	Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública
LMSS	Llei 40/2007, de 4 de desembre, de mesures en matèria de seguretat social
OCDE	Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic
PIB	Producte interior brut

Rec.	Recurs, recursos
RD	Reial decret
RDCRTD	Reial decret 1539/2003, de 5 de desembre, que estableix coeficients reductors a favor de treballadors amb un grau de discapacitat igual o superior al 65%
RDL	Reial decret legislatiu
RETA	Règim especial de treballadors autònoms
STC	Sentència o sentències del Tribunal Constitucional
STS	Sentència del Tribunal Suprem
STSJ	Sentència o sentències del Tribunal Superior de Justícia
TC	Tribunal Constitucional
TGSS	Tresoreria General de la Seguretat Social
TRLSS	Text refós de la Llei general de la seguretat social (Reial decret legislatiu 1/1994, de 20 de juny, pel qual s'aprova el text refós de la Llei general de la seguretat social)
TS	Tribunal Suprem
TSJ	Tribunal Superior de Justícia
UGT	Unió General de Treballadors
UE	Unió Europea



# I. Eixos bàsics de la reforma

Lourdes López Cumbre

Catedràtica de Dret del Treball i de la Seguretat Social de la Universitat de Cantàbria

## **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 aquesta reforma 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 del 2027, s'exigiran 67 anys per accedir-hi; la quantia perquè, des del 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 del 2013 –data prevista per a l'entrada en vigor d'aquesta reforma– i fins al 2027, s'exigiran 65 anys i un mes el 2013, i dos mesos el 2014, i tres mesos el 2015, etc., fins a arribar a 67 anys, d'acord amb una escala prevista per la llei. D'altra banda, des del 2013 al 2022, el càlcul de la base reguladora variarà cada any (192 mesos/224, el 2013; 204 mesos/238, el 2014; 216 mesos/252 el 2015, i així successivament fins al 2022). Si hi ha 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 s'hi aplicaran uns percentatges que també variaran. 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, aquests percentatges també 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 amb caràcter excepcional, es permet accedir a la pensió amb 65 anys d'edat sempre que se n'acreditin 35 de cotització o més des del 2013 al 2015; 36 anys de cotització o més des del 2016 al 2019; 37 anys de cotització o més des del 2020 fins al 2023; i 38 anys de cotització o més a partir del 2024.

Al marge de l'edat i de la quantia, la reforma preveu la modificació d'altres aspectes significatius entorn de la jubilació. Així, els treballadors que continuïn en actiu després de fer 65 anys quedaran exempts de cotitzar per contingències comunes sempre que es compleixi que, amb 65 anys d'edat, reuneixin almenys 38 anys i sis 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% dependent 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 el 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 l'empresari a partir d'ara a cotitzar fins als 63 anys del treballador (abans, només fins a 61 anys). D'altra 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 amb el 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 s'hi 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, sis 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 als 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 contracte de relleu o sense. 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 per als qui participin a l'estranger en programes formatius sense vinculació laboral;

conveni especial per als participants en programes de formació finançats per entitats o organismes 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 les 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 el Govern perquè creï l'Agència Estatal de l'Administració Única de Seguretat Social, que integrarà l'INSS, ISM, TGSS, la Gerència Informàtica i el 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, llevat que els organismes que s'hi integren assumeixin competències sobre aquestes matèries. Aquesta integració no afecta els 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 en retardaran la vigència. Bé és cert que, a partir del 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 un any després de ser publicada en el BOE, se n'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 del 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.

Essent aquesta 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.

Cal tenir en compte que, des del 1919, l'edat de 65 anys es mantenia invariable tot i que, per la combinació de jubilacions forçoses, anticipades, parcials, edats reduïdes o prejubilacions, actualment l'edat real de cessació en l'activitat laboral és ben diferent (62 anys d'edat si al·ludim a la jubilació; 50 anys d'edat si la referència es fa a la preju-

bilació). I si bé és procedent d'acceptar la conveniència de mantenir-se 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 existents avui 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.

D'altra 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 les bases de cotització per 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 a més, es podia haver 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 últims anys d'activitat es troben en desocupació, o el retorn al còmput com a dies cotitzats del treball a temps parcial, cosa que beneficiaria dones i joves, o l'equiparació entre règims de la seguretat social atès que alguns, per exemple el d'autònoms, poden triar les bases i el 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 del 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 (demanada 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 és procedent efectuar una última reflexió a efecte de 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 es manté 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 condiciona 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, incompreensible 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.

## II. Factors demogràfics

Julio Pérez Díaz

Científic titular de l'Institut d'Economia, Geografia i Demografia del CSIC (Consell Superior d'Investigacions Científiques)

### **Explicació sintètica de la nova regulació que resulta del Projecte de Llei**

El sistema de pensions espanyol ha evolucionat fins a consolidar-se com un sistema públic de repartiment, autosostingut i amb pretensions d'arribar a ser «equilibrat». Encara que en els seus orígens tingués funcions de protecció social i de solidaritat, aquests components van començar a reduir-se en els anys vuitanta i hi van quedar plenament deslligats amb les reformes dels anys noranta, especialment les de l'anomenat Pacte de Toledo. Un dels principals acords va ser la «separació de caixes», pel qual les cotitzacions havien de finançar únicament les pensions contributives i no altres serveis o prestacions, com els sanitaris. El sistema ha seguit finançant, no obstant això, els Pressupostos generals amb els seus considerables excedents, fins i tot malgrat la recent creació d'un «fons de reserva» amb una part dels esmentats excedents. En aquesta situació irromp la crisi econòmica, amb una dràstica reducció del nombre d'ocupats i, per tant, de cotitzants, i la creixent desconfiança dels mercats financers respecte al futur equilibri del sistema.

Els motius que el Projecte exposa per modificar la llei són, en canvi, molt concisos: 1) l'evolució demogràfica, 2) el desequilibri entre cotitzacions i pensions i 3) l'escurçament de la vida laboral (pel retard a iniciar-se i per l'avançament de l'edat en què acaba).

El que es pretén és:

- Retardar l'edat de jubilació. Per a això, a partir de l'1 de gener de 2013, els 65 anys actuals s'incrementaran en un mes per cada any transcorregut fins al 2018 inclòs, i posteriorment en dos mesos per any, fins a aconseguir-se la nova edat de 67 anys el 2027 (no obstant això, es manté l'edat de 65 anys als qui acreditin 38 anys i sis mesos de cotització o més).
- Modificar el sistema de càlcul de la pensió de jubilació. El període per determinar la base reguladora de la pensió s'amplia a 25 anys. L'ampliació en deu anys del període per a la determinació de la quantia de la pensió de jubilació reforça el principi de contributivitat del sistema de la seguretat social i permet seguir avançant en l'objectiu d'aconseguir una major proporcionalitat entre les cotitzacions efectuades per l'interessat en els anys previs a la jubilació i la quantia de la prestació, d'acord amb les recomanacions del Pacte de Toledo (això també gradualment, fins al 2022, amb algunes excepcions).

En realitat els tres motius del Projecte de Llei podrien reduir-se a un de sol: el desequilibri financer. Efectivament, «l'evolució demogràfica» (en realitat l'evolució de la piràmide de població coneguda com «envelliment demogràfic») incrementa la relació pensionis-

tes/cotitzants, la qual cosa s'interpreta com una amenaça a l'equilibri entre pensions i cotitzacions. L'escurçament de la vida laboral redunda en el mateix efecte.

## **Valoració crítica**

Sistemàticament, tant en el Projecte com en qualsevol document previ recomanant la reforma –i també en aquells que posteriorment la justifiquen–, el primer argument és el demogràfic. Ja que sóc demògraf, entenc que per això se'm convida a comentar aquest canvi legislatiu.

Avanço ja la meva opinió: s'està fent un ús abusiu i vuitcentista de la demografia. Es fa «comptabilitat» de persones, es projecten els estocs poblacionals i s'introdueixen les dades resultants en models macro que inevitablement reflecteixen resultats catastròfics. Així es va fer en els anys trenta per justificar la por a la despoblació i a natalismes més radicals, així es va fer amb les previsions apocalíptiques sobre l'explosió demogràfica mundial fins als anys vuitanta, i així es ve fent per justificar retallades en els sistemes públics de pensions des dels anys vuitanta.

Aquest ús de les projeccions demogràfiques resulta d'un requisit metodològic ignorat en interpretar els seus resultats. Consisteix en el fet que les projeccions resulten de les tendències demogràfiques previstes (en mortalitat, fecunditat i migracions) si, i només si, «en igualtat de la resta de condicions». Les projeccions, per tant, ignoren per definició tot el que fa possible que es produeixi precisament l'evolució demogràfica que projecten. Una vegada obtingudes, als demògrafs ja no se'ns demana que les interpretem; això ja ho fan els economistes de la FEDEA, l'OCDE o el Banc Mundial.

És una posició molt còmoda si els que es proposen com a objectiu «consolidar el sistema», no es plantegen intervenir en «la resta de condicions». Com que l'evolució demogràfica sembla inexorable, l'envelliment demogràfic condueix a la inevitable conclusió que «cal retallar». No es pot amagar amb eufemismes que aquesta reforma és, de fet, una retallada de les prestacions i dels drets previs. El futur equilibri del sistema es persegueix reduint les seves despeses. Per obtenir els mateixos resultats serà necessari cotitzar més anys i quantitats sensiblement més altes o, el que és el mateix, a carreres i quanties de cotització similars correspondran pensions sensiblement menors. Ja que el finançament del sistema és una part de la retribució pel treball, el primer resultat de la reforma és que els treballadors tindran una menor participació en la riquesa generada pel país.

Els fonamentalistes del liberalisme repliquen que la riquesa augmentarà precisament gràcies a aquesta retallada i a totes les altres que ells seguiran fomentant en el futur, fins a aconseguir eliminar una rêmora econòmica tan descomunal com un sistema públic de repartiment i reconduir aquestes ingents quantitats de diners a formes més eficients de gestió (privada, per descomptat). Per a aquests corrents, l'envelliment demogràfic és el de menys, tot i que no renuncien a invocar-ho com una excusa conjuntural. De fet, saben perfectament que també les formes privades d'organitzar les pensions es veuran pressionades tant o més pel canvi de la piràmide d'edats, per més que siguin aquestes formes les que ells postulen.



En canvi, els que postulen consolidar el sistema de repartiment tenen en l'envelliment de la població un motiu principal per a la retallada. En igualtat de la resta de condicions és «evident» que un sistema ja madur, amb un pes creixent de pensionistes enfront de cotitzants, ha de reduir despeses o pujar impostos, i aquesta última opció es descarta automàticament.

Però, realment és així? Pot la demografia dir alguna cosa també sobre la «resta de condicions» que canviaran en l'horitzó temporal d'unes projeccions? Encara més: pot dir alguna cosa sobre altres condicions rellevants per a la sostenibilitat del sistema? Perquè, això també ha de quedar clar des del principi, l'envelliment demogràfic es fa servir per predir el col·lapse del sistema des de fa pràcticament un segle. Una tasca urgent que ningú no sembla interessat a emprendre és explicar per què, malgrat un procés d'envelliment pràcticament continuat i de més d'un segle, el sistema no ha fet més que millorar, desmentint totes les previsions de col·lapse.

Doncs bé, la «resta de condicions» que canvien juntament amb la piràmide de població i que s'ignoren sistemàticament en fer projeccions, són una explicació substancial d'aquesta millora, i poden ser descrites en termes demogràfics com una autèntica revolució productiva, summament favorable a la sostenibilitat futura d'un sistema de repartiment. En realitat, una «revolució reproductiva», perquè el sector productiu que ha experimentat en el nostre àmbit un increment abrupte i espectacular de la productivitat és el sector de «producció d'éssers humans».

En efecte, el que tradicionalment es coneix com «transició demogràfica» de manera merament descriptiva és en realitat una revolució en l'eficiència amb què els sistemes demogràfics reproduïen les poblacions. No és només un simple descens de la mortalitat i després de la fecunditat, sinó una millora radical del sistema productiu/reproductiu que té diferents efectes, transcendents i simultanis, sobre el futur humà en general i sobre el seu benestar en particular. El primer èxit, la progressiva democratització de la supervivència completa, des del bressol fins a la vellesa, és el detonant de tot.

En el passat, la meitat dels nascuts havien mort abans de fer 15 anys, de manera que els escassos privilegiats que arribaven, amb vida i amb condicions socials favorables, a les edats de formar família, havien de tenir obligatòriament fecunditats altíssimes, simplement per evitar l'extinció. El progressiu alleugeriment de la «càrrega reproductiva» s'acompanya d'una creixent seguretat en la supervivència dels adults. Això contribueix a una menor vulnerabilitat de les unitats familiars i a una major capacitat d'especialitzar rols, i també allibera els menors de tasques pròpies d'adults, com ara el treball precoç o l'atenció de la llar. D'aquesta manera, es tanca un cercle «virtuós», perquè els nens reben cada vegada més atenció, recursos i formació, que beneficiaran la següent generació quan es converteixin en adults i hagin de criar els propis fills.

Un altre efecte transcendental d'aquesta evolució és la modificació radical de les condicions històriques que han definit les diferències de rols al voltant dels sexes. La revolució productiva/reproductiva, com totes les revolucions productives anteriors, permet major producció (majors poblacions) amb menys dedicació (naixements i «esforç reproductiu») i, com totes, fa sobtadament innecessària una gran part de la mà d'obra que abans s'hi dedicava. Ja que aquesta mà d'obra ha estat definida pel seu sexe, la revolució reproductiva és una part crucial de l'alliberament femení. Les poblacions que



l'experimenten veuen emergir les dones fins a un estatus social equiparable al masculí i amb uns nivells similars de formació i d'ocupació laboral.

Tot l'anterior també és part d'aquestes «altres condicions» que es mantenen ocultes i congelades quan es parla de projeccions de població. Així, el supòsit bàsic de les projeccions es revela lògicament impossible, una mera ficció instrumental, perquè si hi ha envelliment demogràfic és precisament com a resultat de totes aquestes condicions.

Per tant, la demografia, al costat del canvi de la piràmide, també ens diu que canvien molt ràpidament les característiques de les successives generacions que neixen al país, travessen edats formatives, ingressen al mercat laboral, desenvolupen les etapes de maduresa familiar i productiva o es jubilen i es realitzen en l'etapa posterior. De fet, el canvi demogràfic, a més de modificar les estructures per edats, ha començat a canviar també els cicles de vida «tipus» del passat. I aquests canvis ja no són tan evidentment contraris a l'equilibri del sistema públic de pensions.

No és contrari al sistema que els perfils ocupacionals tinguin cada vegada més formació i uns nivells més alts de cotització. Per cert, això és una altra via per millorar els ingressos del sistema sense necessitat d'apujar impostos: que la quantia mitjana cotitzada augmenti com a resultat d'una millora en l'estructura ocupacional. Com no ho és que la meitat de la població, la femenina, s'estigui incorporant massivament al mercat de treball, i amb nivells formatius superiors als masculins.

En general no és contrari al benestar del país que visquin tots els que neixen, que les seves vides siguin llargues, que les dones transcendeixin la seva ancestral adscripció als rols reproductius i que el progressiu reequilibri numèric entre generacions presents faci possible formes de solidaritat intrafamiliar i social cada vegada més riques i complexes (en les quals els madurs i els grans juguen papers sense precedents). Totes aquestes condicions són les «altres condicions» inextricablement associades al canvi de la piràmide, principal argument esgrimit per justificar la necessitat de la reforma.

És obligat assenyalar que totes les facetes del canvi demogràfic que resulten favorables a la futura sostenibilitat del sistema de pensions ho són perquè anuncien una creixent capacitat futura de finançament. Dit d'una altra manera, allò que anuncien és que el sistema tindrà més despesa en pensions, però també es mourà en escenaris de més progrés i generació de riquesa i, per tant, més ingressos.

I aquest és el punt en el qual la reforma suposa una inflexió. Per què s'està utilitzant com a principal argument la demografia més arcaica possible, la de la mera relació entre efectius de diferents edats? Per què s'ignora el canvi previsible en la significació de les diferents edats, especialment pel que fa a la seva capacitat productiva? S'està suposant que no hi haurà progrés en el futur, o bé que el sistema públic de pensions no ha de seguir creixent, encara que pugui? Les receptes per millorar la riquesa generada pel país en relació amb cada persona en edat de treballar són prou conegudes: reduir les sagnants taxes d'atur, invertir en activitats de més valor afegit, millorar els perfils ocupacionals, evolucionar cap a un aparell productiu que incorpori més i més ràpidament les millores tecnològiques i organitzatives, una major inversió en qualitat, reemplaçament progressiu de sectors d'escassa productivitat (el que resultà del recent *boom* immobiliari és un objectiu evident). L'evolució demogràfica és favorable a totes

aquestes receptes. Però hi ha qui ho nega i s'ha obstinat que no hi haurà progrés si no es trasllada a la gestió privada la immensa quantitat de recursos, creixent a més a més, que mou el sistema de repartiment. Aquesta és l'autèntica amenaça al sistema, ideològica, tot i que s'amagui darrere arguments demogràfics.

### III. Regulació de la jubilació als països del nostre entorn

Lourdes López Cumbre

Catedràtica de Dret del Treball i de la Seguretat Social de la Universitat de Cantàbria

#### **Explicació sintètica de les reformes efectuades als països de la Unió Europea**

Des de l'any 1982 –Recomanació del Consell de 20 de desembre de 1982, 82/857/CEE– la Unió Europea (abans CEE), focalitza l'atenció en la jubilació. En aquell moment, un dels principals objectius de política social se circumscribia a la jubilació flexible, considerada com la possibilitat de triar lliurement l'edat de jubilació a partir d'un límit mínim d'edat o de cotització. El 2004, conscient d'una situació demogràfica i econòmica adversa, la Comissió [Comunicació (2004) 0146] aconsella augmentar l'ocupació dels treballadors de més edat i endarrerir-ne la sortida del mercat de treball. Més tard, i enfrontant-se directament amb el problema d'envelliment poblacional de la UE, la Comissió opta per recomanar la reforma dels sistemes de pensió d'invalidesa i de jubilació anticipada i l'augment de l'edat efectiva de jubilació per garantir, així, que les polítiques nacionals de pensions s'ajustin a l'increment futur de l'esperança de vida [Comunicació (2009) 180]. Alerta la Unió Europea als estats membres sobre la repercussió en la despesa pública que l'envelliment pot tenir, principalment en matèria d'assistència sanitària, atencions de llarga durada i pensions de jubilació.

I és cert. Europa envelleix. Per primera vegada en la història, els menors de 60 anys disminueixen i la generació del *baby boom* es jubilarà aviat. Dins dels propers cinquanta anys només hi haurà dues persones en edat de treballar per finançar la pensió de cada jubilat de 65 anys o més en la Unió Europea, mentre que actualment n'hi ha quatre. En aquests cinquanta anys, el nombre de persones de 65 anys es duplicarà. Per això, les instàncies europees proposen triar entre jubilats més pobres, o cotitzacions socials més elevades, o que un major nombre de persones treballi més i durant temps. D'aquí la necessitat, entén la Comissió, de retardar l'edat de jubilació, basant-se en la previsió que la població activa europea, actualment d'aproximadament 227 milions de persones, es reduirà a 183 milions el 2050 i serà considerablement més vella. L'últim informe de la Comissió sobre aquesta matèria, presentat al juliol de 2010, aconsella als governs europeus el retard esglaonat de l'edat de jubilació fins a 70 anys el 2060 a fi de garantir la sostenibilitat financera del sistema públic. De fet, per mantenir l'actual ràtio de viabilitat financera del sistema públic de pensions cal elevar l'edat efectiva de jubilació a 65 anys durant la dècada present, augmentar-la de nou fins a 67 anys en el període 2030-2040 i tornar-la a incrementar fins a 70 anys durant el període 2040-2060. Tot i que l'edat oficial de jubilació es marca a 65 anys en la majoria dels països europeus, l'edat real de jubilació se situa en la pràctica actualment entorn dels 60 i 61 anys en el conjunt de la Unió Europea. En les seves previsions, la Comissió considera que el 2060 els europeus

hauran de treballar set anys més que en l'actualitat, i la jubilació haurà d'arribar en tots els països d'Europa a 70 anys. Advoca, en aquest sentit, per una reforma de les pensions en els vint-i-set països socis a través de dues línies d'actuació: un augment de l'edat de jubilació –ligat a l'esperança de vida, a la reducció dels sistemes de prejubilació i als incentius per contractar treballadors de més edat– juntament amb una formació contínua dels treballadors per evitar-ne l'obsolescència. No es preveuen com a solució, malgrat que s'incentiven com a complement a la prestació pública, els fons privats de pensions. Tal vegada perquè, en la seva configuració actual, no constitueixen tampoc una garantia suficient d'ingressos complementaris, ja que la recent crisi financera ha retallat en més d'un 20% el seu valor total, fet que aconsella replantejar i revisar la reglamentació d'aquests fons per garantir-ne la solvència i eficàcia.

En general, gairebé tots els països europeus han iniciat ja les reformes per incrementar l'edat de jubilació. Tot i que és cert que Espanya serà el país que abans incorporarà una edat legal ordinària més elevada, ja que ho farà (tal com es va exposar en el Butlletí del CEMICAL núm. 85 dedicat als «Eixos de la Reforma») a 67 anys a partir del 2027.

Per centrar una atenció especial en el país veí, França, amb una edat ordinària de 60 anys des del 1981, ha decidit desplaçar-la als 62 el 2018. Dels 40,5 anys de cotització al sistema requerits per jubilar-se a 60 anys es passarà a 41,5 anys el 2023. Per obtenir una pensió completa s'endarrereix l'edat actual de 65 anys fins a 67 anys el 2023, i de 40,5 anys de cotització es passarà a 41,5 anys el 2020. És cert, però, que, en relació amb aquest país, convé tenir en compte una sèrie de dades:

- En l'actualitat, per cada jubilat francès hi ha només 1,8 empleats actius.
- L'esperança mitjana de vida s'ha incrementat fins a 77,8 anys en homes i 84,5 anys en dones.
- Els homes francesos es jubilen a 58,7 anys de mitjana, el valor més baix dels estats de la UE i de l'OCDE.
- L'índex d'ocupació entre els treballadors amb edats compreses entre 55 i 64 anys d'edat és tan sols del 38,2%.
- Els francesos passen una mitjana de 26 anys jubilats, sis més que altres jubilats dels països de l'OCDE, la qual cosa n'incrementa el dèficit.
- Els assalariats no poden ser jubilats contra la seva voluntat abans de 70 anys d'edat.
- Les dones perceben actualment una jubilació mitjana de 825 euros, 600 euros menys que els homes.
- El sistema de repartiment ja havia originat a França 30.000 milions de dèficit l'últim any i es preveu que, en cas de no adoptar-se mesures, el 2050 aquest dèficit arribaria als 100.000 milions.
- En l'àmbit de la funció pública francesa, el tipus de cotització dels funcionaris, establert actualment en un 7,85%, serà ajustat al del sector privat (10,55%) des d'ara fins al 2020. L'augment serà lineal, de 0,27 punts cada any. A partir de l'any que ve, aquest ajust significarà per als funcionaris un augment de la quota de sis euros al mes de mitjana. L'import de la pensió mínima (1.067 euros aproximadament), és més alt que en el sector privat i no canvia amb la reforma. El que sí que es modifica és la possibilitat de jubilar-se anticipadament després de 15 anys de servei en el cas de les mares amb tres fills, dispositiu altament utilitzat en sanitat i educació i que aquesta

reforma anul·la. Finalment, els 900.000 funcionaris en actiu que es beneficien de la jubilació a 50 anys (policia nacional, controladors aeris, etc.) o a 55 anys (bombers, personal de duanes, etc.) endarreriran la jubilació a 52 i 57 anys d'edat, respectivament (Llei 1330 de 9 de novembre de 2010, *Journal Officiel* de 10 de novembre).

Itàlia, d'altra banda, disposa de diferents formes d'accedir a la jubilació: pensió de veïllesa (edat), antiguitat (no es té en compte l'edat sinó el període cotitzat) o punts (suma d'edat més anys de cotització). La combinació d'aquests sistemes fa difícil fixar l'edat ordinària de jubilació però, amb caràcter general, pot afirmar-se que de 60 anys es passarà a 62 el 2013, i s'exigirà finalment 36 anys de cotització per obtenir el 100%. L'índex d'ocupació dels treballadors d'entre 55 i 64 anys només és del 34,4%. La Llei 102/09 havia introduït un augment gradual de l'edat mínima de jubilació per a les dones en el sector públic a partir del 2010 (61 anys en el bienni 2010-2011, 62 en el 2012-2013, etc.; fins a arribar a 65 anys el 2018); però la reforma ha avançat l'efecte i a partir de l'1 de gener de 2012 les treballadores del sector públic incrementaran l'edat mínima de jubilació a 65 anys amb caràcter general. Com que es manté la pensió per antiguitat, l'alternativa per a les dones en aquest sector serà la d'aprofitar l'opció de reunir 40 anys de cotització al marge de l'edat.

A Alemanya, els 65 anys s'incrementaran a 67, progressivament fins al 2029 i a partir del 2012. Fins al 2023, l'edat de jubilació augmentarà anualment un mes, i del 2024 al 2029 l'augment serà de dos mesos. I si bé els alemanys actualment es jubilen amb 65 anys, des dels 63 poden accedir a la pensió si acrediten 35 anys de cotització, però a partir del 2029 s'exigiran 65 anys d'edat. La cotització es mantindrà per sota del 20% almenys fins al 2020 i del 22% fins al 2030. El Govern avaluarà cada quatre anys la situació laboral de les persones grans per comprovar la idoneïtat de l'ajornament de l'edat de jubilació. A conseqüència de la baixa taxa de natalitat i l'augment de l'esperança de vida, la població alemanya es reduirà d'un 15% a un 20% l'any 2060 i això tindrà un efecte negatiu per al mercat de treball i la productivitat. Fins i tot el Govern insisteix que la disminució de la població en edat laboral farà necessari l'augment d'immigració de mà d'obra qualificada. En la reforma s'ha descartat retallar la quantia de les pensions, però s'ofereixen avantatges fiscals als qui subscriuguin plans voluntaris de pensions.

Al Regne Unit, els homes es jubilen a 65 anys i les dones a 60. El Govern britànic pretén retardar a 66 anys l'edat de jubilació a partir del 2016, si bé els governs anteriors plantejaven com a límit el 2024 en la confiança que des d'aquesta data s'ampliaria a 68 anys tant per a homes com per a dones. Aquesta ampliació es farà progressivament, de manera que a les dones s'augmentarà en cinc anys entre el 2010 i el 2020 i per a ambdós sexes es prorrogarà l'edat fins a 68 anys, entre el 2024 i el 2046. Ara per ara, el Govern britànic comença a plantejar-se fins i tot la necessitat d'incrementar l'edat a 70 anys en línia amb allò prescrit per la Unió Europea, i suprimirà la jubilació forçosa, actualment d'aplicació en l'empresa privada.

A la resta dels països de la Unió es reproduïx la necessitat d'incrementar l'edat de jubilació. Àustria incrementarà l'edat de 60 a 65 anys entre el 2024 i el 2033. Bèlgica ja va ampliar l'edat de jubilació de les dones de 64 a 65 anys el 2009. Bulgària preveu incrementar l'edat a 60 anys per a les dones i a 62 per als homes a partir del 2015, però

sobretot s'elevaran els anys de cotització exigits per aconseguir la pensió, que seran 37 per a les dones i 40 per als homes. Xipre ha modificat recentment la seva taxa de cotització. La República Txeca també eleva de 59 a 63 anys l'edat de jubilació de les dones, reforma que culminarà el 2013. Dinamarca incrementarà l'edat de 65 a 67 anys entre el 2024 i el 2027. Eslovènia, de 58 a 63 per als homes i de 53 a 61 per a les dones. Eslovàquia passarà de 60 a 62 per als homes i de 57 a 62 per a les dones a partir de l'any 2014. Estònia ha elevat la seva edat ordinària de 63 a 65 anys. Finlàndia ha establert una jubilació flexible entre 63 i 68 anys. Irlanda, després del rescat, ha decidit elevar l'edat de jubilació a 66 anys el 2014, a 67 el 2021 i a 68 el 2028. A Grècia, des d'ara i fins al 2015 l'edat de jubilació s'incrementarà de 60 a 65 anys, amb incentius per treballar fins a 67 anys d'edat. Hongria elevarà l'edat de 57 a 62 anys a partir del 2020 i a 68 anys per a les dones i 69 anys per als homes a partir del 2050. Letònia establirà la jubilació de les dones de 59,5 a 62 anys, que s'equipararan a aquesta edat amb els homes. Lituània retardarà la jubilació de 60 a 62,5 anys per als homes i de 58,5 a 60 per a les dones. Malta, de 61 a 65 per als homes i de 60 a 65 per a les dones. Els Països Baixos van ser els primers a endarrerir la jubilació a 67 anys i ara debaten la possibilitat d'incrementar l'edat fins a 68 anys. Polònia manté 60 anys per a la jubilació de les dones i 65 per als homes. El nostre veí Portugal ja va elevar l'edat a 65 anys per a tots els treballadors el 2007, i exigeix 40 anys de cotització per obtenir una pensió completa. Per part seva, Romania passarà de 63 a 65 anys en la jubilació dels homes i de 58 a 60 per a les dones, a partir del 2014. I finalment, a Suècia l'edat de jubilació seguirà en 61 anys per a tots dos sexes, però es beneficiarà econòmicament els qui decideixin posposar la jubilació més enllà de 67 anys d'edat.

## **Valoració crítica**

La resposta dels estats membres al requeriment de la Unió Europea ha estat bastant generalitzada i unànime, com ha pogut comprovar-se. I també relativament homogènia. S'ha optat per un increment lineal de l'edat de jubilació, incloent-hi els supòsits en què existia una diferència entre dona i home, que a poc a poc va desapareixent. Tots els sistemes nacionals semblen reaccionar de la mateixa manera davant els mateixos problemes. Potser en aquest cas està justificat atès que, la majoria, mantenen com a fórmula de finançament el sistema de repartiment, fortament condicionat per la demografia i l'ocupació. I és cert que la combinació d'envelliment i desocupació aconsella adoptar mesures restrictives en l'àmbit de les pensions. A l'inici d'aquest segle, el nombre de majors de 65 anys ja havia superat a Europa per primera vegada el de nens i joves, i se situava per a l'any 2025 en el 21% de la població total. Es preveu que aquest any la població passiva (nens, joves i vells) arribarà al 58,8% del total dels habitants europeus. L'any 2040 s'haurà aconseguit la xifra rècord de 200 milions de vells, la qual cosa significarà duplicar la càrrega econòmica actual. Però si l'anàlisi es fa sobre la població treballadora, aquesta pot dividir-se en dos grups: el primer comprèn les persones entre 20 i 39 anys que estan iniciant l'activitat professional i adquirint experiència; el segon es troba integrat pels qui tenen entre 40 i 59 anys i han adquirit experiència després de molts anys de serveis. S'espera que a la Unió Europea el primer grup disminuirà en 15,1 milions entre 1985-2025, mentre que el segon augmentarà en 9,3 milions. La pro-



porció serà de 117/100 l'any 2025 i el 1985 de 80/100, i es produirà una transformació radical del mapa dels grups d'edat inserits en el mercat de treball.

Amb tot, existeixen dos arguments, almenys, que s'haurien de tenir en compte en aquesta solució proposada per la Unió Europea. El primer neix de l'observació de la gran paradoxa detectada en la societat contemporània des de fa dècades, que posa de manifest que a mesura que s'incrementa la longevitat del treballador, abans deixa d'interessar-li al mercat de treball i, per tant, a la societat. Per això, la solució no passa tant per incrementar l'edat legal de la jubilació com per elevar l'edat real d'accés a la jubilació, avui molt inferior en la pràctica totalitat dels països de la Unió Europea. S'evidencia així la contradicció entre el discurs individualista de l'empleabilitat i la realitat pactada en els acords socials que permeten l'expulsió dels treballadors a partir de 50 anys d'edat com a mecanisme de redimensionament de les plantilles, en particular a l'empresa privada. El segon argument deriva d'un plantejament rígid sobre l'edat com a factor determinant del retir d'una persona sense apreciar que la seva consideració objectiva o cronològica impedeix valorar-ho com un element incert i modificable en funció de necessitats, ja econòmiques, ja personals.

Si es té en compte que la nova organització del treball, amb avenços tecnològics i amb variables econòmiques d'interès, perfila una societat laboral ben diferent, una solució tan uniforme com la proposada per la Unió Europea no sembla la més idònia. A partir d'ara la carrera professional i de cotització dels treballadors no serà homogènia com és actualment. L'alternança entre períodes de treball, de formació, de temps parcial, de desocupació, de descans, ja és una realitat inqüestionable, la qual cosa desplaça irremissiblement l'ocupació permanent clàssica. Les carreres es veuran reduïdes i difícilment aconseguiran superar els trenta anys d'activitat, les perspectives de prosseguir una carrera professional declinaran abans, la seguretat en l'ocupació cedirà davant fenòmens com la temporalitat o la precarietat, la necessitat d'optar per ocupacions parcials a causa de necessitats vitals o familiars s'imposarà, etc. Per aquest motiu, la solució no passa per elevar l'edat de jubilació en un, dos, cinc o deu anys sinó per permetre'n un ajust individual a les circumstàncies personals, professionals, socials, econòmiques o culturals de cada individu. Flexibilitat i no rigidesa. En un sistema flexible, l'edat legal de jubilació es converteix en una referència general, a partir de la qual s'inclou una gamma àmplia de possibles edats de jubilació. I, tot i que un sistema flexible no és sinònim d'una jubilació flexible o parcial, aquest esdevé també una possible solució d'interès tant per a l'empleador com per a l'empleat. Per al primer, per diverses raons, a saber: perquè es redueix considerablement el cost de l'hora ja que està demostrat que la productivitat per hora creix en un empleat quan passa de treballar a temps complet a fer-ho a temps parcial; redueix l'absentisme, tan generalitzat al final de les carreres; manté l'experiència dels treballadors que ha anat formant, i d'aquesta manera evita la fugida de recursos a altres empreses, sobretot si es tracta de treballadors qualificats, o aprofita la translació de coneixements als nous treballadors que s'incorporen. Per al segon, perquè li permet mantenir la seva utilitat professional o social.

Podria considerar-se que aquesta solució resulta de difícil aplicació a la funció pública, caracteritzada per un menor marge per a l'establiment de mecanismes relativitzadors o flexibilitzadors de la pensió de jubilació. I així és. N'hi ha prou d'observar les reticències

a la seva execució en el sistema espanyol. No obstant això, són constants les al·lusions institucionals al desig de modernització i a la necessitat d'introduir criteris d'organització propis del sector privat. En aquest cas –i sense que sigui aquest el lloc més idoni per debatre els avantatges i inconvenients d'aquesta reflexió–, l'aplicació d'aquests criteris d'eficiència i eficàcia a les administracions públiques haurà de contribuir a facilitar fórmules similars a les que regeixen en l'àmbit laboral i, per tant, a les proposades. Una equiparació que passa, per exemple, per no reduir el salari regulador en calcular la pensió prescindint de conceptes que l'empleat públic percep en actiu atès que, si tal reducció es mantingués, la possibilitat d'optar-hi es traduiria més en un desig que en una realitat.



## IV. La jubilació ordinària

Juan Vicente López Gandía

Catedràtic de Dret del Treball i de la Seguretat Social de la Universitat Politècnica de València

### **La nova regulació prevista en el Projecte de Llei sobre actualització, adequació i modernització del sistema de seguretat social**

El Projecte de Llei presentat pel Govern el 25 de març de 2011 és resultat de l'Acord social i econòmic de 2 de febrer de 2011, estipulat entre el Govern i els interlocutors socials i clarament influenciat per l'aprovació parlamentària, el gener de 2011, de la renovació del Pacte de Toledo. Es desenvolupa en les línies traçades pel Llibre Verd de la Unió Europea de 7 de juliol de 2010, a la recerca d'uns sistemes de pensions europeus adequats i sostenibles dins de l'Estratègia 2020.

#### **1. Coordenades en què es mou la reforma**

- L'horitzó demogràfic: envelliment de la població, esperança de vida i relació entre actius i passius, baixa taxa de natalitat.
- Tendències del mercat de treball:
  - L'entrada tardana al mercat de treball.
  - La baixa taxa d'ocupació de treballadors d'edat avançada.
- La relació entre la quantia i durada de la pensió i el que s'ha cotitzat al llarg de la vida laboral. Anys de treball/anys de prestació.
- La despesa en pensions, el seu finançament i la pressió sobre les finances públiques. La qüestió del deute.
- Les imprevisibles taxes de creixement del PIB, de l'ocupació i de la productivitat. L'impacte de la crisi financera i econòmica.

#### **2. Mesures proposades pel Llibre Verd**

- Objectius globals «d'adequació» i «sostenibilitat» de la política de les pensions en la UE. Disminuir la taxa de reemplaçament (la quantia) i evitar l'augment de la despesa pública futura. Aconseguir un equilibri sostenible entre el temps i la durada del treball i el temps i durada de la prestació.
- Endarreriment de l'edat de jubilació.
- Nova forma de càlcul de la pensió. Dels millors anys fins a uns períodes més amplis o a tota la vida laboral. Ampliació del període a tenir en compte per al càlcul.
- Mecanismes d'ajust en relació amb els canvis demogràfics en reformes permanents.

- Més restriccions i penalitzacions a les jubilacions anticipades.
- Dels sistemes únics a l'articulació entre sistemes públics i privats. Estendre i potenciar els sistemes complementaris. Més responsabilitat individual.
- Més garanties de seguretat i de regulació de les pensions privades davant la volatilitat dels mercats financers perquè no limitin la mobilitat laboral i la circulació de treballadors en la UE.
- Dimensió de gènere i presa en consideració de períodes de maternitat, de conciliació i d'atencions. Esperança de vida més alta en les dones.

### **3. Propostes del Pacte de Toledo renovat el 2011**

- Prolongació de la vida laboral. No s'hi precisa si és forçosa o voluntària. Aproximació a l'edat legal des de l'edat real. Incentivar la prolongació.
- Limitar la jubilació anticipada als qui tinguin carreres llargues i optin voluntàriament per jubilar-se, així com a col·lectius que realitzin activitats concretes i a discapacitats amb menor esperança de vida.
- Simplificar les 11 fórmules actuals de jubilació i suprimir algunes modalitats.
- Contributivitat: més adequació entre la pensió i l'esforç contributiu (ja es va preveure en el Pacte de Toledo de 1995 i en la seva revisió de 2003). Equitat i equilibri financer. No concreta més.
- Abordar que la pèrdua del treball en treballadors d'edat avançada no perjudiqui la pensió.
- Gradualitat en el canvi, però possible opció immediata pel nou sistema.
- Modificació dels trams de percentatges a aplicar a la base reguladora en favor d'un d'homogeni.

### **4. Mesures que preveu el projecte de llei**

Preveu una sèrie de mesures sobre la pensió de jubilació que afecten tots els règims del sistema de la seguretat social i, per tant, els treballadors i funcionaris del sector públic integrats en el règim general de la seguretat social així com els funcionaris de nou ingrés en el règim especial de funcionaris, en desaparèixer per a aquests el règim de classes passives (RDL 13/2010 de 3 de desembre). En el cas dels funcionaris enquadrats en classes passives, l'aplicació o no dels nous criteris es pot tenir en compte en la futura reforma d'aquest règim.

#### **4.1 Mesures quant a l'edat ordinària**

4.1.1 Enfront de l'edat actual ordinària de 65 anys, s'estableix que l'edat general en el futur serà 67 anys, excepte si el treballador reuneix un període de cotització de 38 anys i sis mesos. Per a ambdues edats es preveu una fase transitòria, amb el detall següent:

- 67 anys, excepte 38 anys i sis mesos cotitzats, en què podrà seguir essent a 65 anys. Per al còmput dels anys i mesos es prendran anys i mesos complets, sense que s'equiparin a un any o a un mes les seves fraccions.

- Fase transitòria de l'edat i dels 38 anys i sis mesos fins a l'1 de gener 2027. S'afegeix un mes per any per aconseguir els 67 anys, i 3 mesos per any per aconseguir els 38 anys i sis mesos. Es calcula que el 65% de futurs pensionistes encara podrà jubilar-se a 65 anys el 2027.

#### 4.1.2 El retard en l'edat ordinària afecta altres regulacions:

- Les bonificacions per retard de l'art. 112 bis LGSS i disp. add. 32a LGSS, que ara es remeten a la de 67 anys o a l'edat que correspongui d'acord amb les noves normes.
- L'art. 134.4 LGSS: incapacitat permanent en complir l'edat mínima a què es refereix l'art. 161 LGSS per a la revisió, però que s'estén també a la declaració, excepte en certs supòsits.
- El càlcul de la base reguladora en pensions d'incapacitat permanent derivades de contingències comunes, això és, els anys que manquin fins a la jubilació –art. 140.1 b LGSS. Vegeu l'art. 3 del Projecte de Llei, que modifica l'art. 140.1.b i 4 LGSS.
- El subsidi de desocupació de treballadors de més de 52 anys, encara que no s'esmenten en el Projecte, ja que l'art. 216.3 LGSS parla d'«edat ordinària». Amb això n'hi ha prou, sense que se'n requereixi la modificació.
- L'accés a la prestació de desocupació. L'art. 207 d LGSS parla de «l'edat ordinària» de jubilació. Més endavant serà l'edat que correspongui. El recurs a la prestació per desocupació a 65 anys pot relativitzar l'impacte de la nova edat ordinària de jubilació en certs supòsits.
- Les bonificacions de manteniment d'ocupació després dels 59 anys i que es mantenen fins als 65, no fins als 67 o edat ordinària si escau, perquè ja s'haurà aconseguit a 65 anys el 100%. Comença a partir del 50% a 60 anys i augmenta un 10% cada any. Després de 65 anys és probable que se segueixi mantenint l'exoneració.
- La jubilació anticipada i la jubilació parcial (art. 161 bis 1 i 2 i art. 166.1. i 2 f LGSS, respectivament).
- Impedeix una jubilació parcial diferida a partir de 65 anys. Serà als 67 o a l'edat que correspongui de jubilació ordinària.
- El conveni especial de la disp. add. 31a LGSS i de l'art. 51.15 ET. On parla de 65 anys caldrà entendre l'edat que correspongui; i on parla de 61 anys per a l'anticipada serà la de 61 anys (jubilació anticipada per crisi) o la de 63 anys (jubilació anticipada voluntària). Ja es preveu en alguns ERE. És a dir, l'obligatorietat d'estipular un conveni especial fins a 61 anys pot arribar ara fins a 63 anys.

#### 4.1.3 Incentius al retard de l'edat de jubilació

##### a) Respecte a la quantia futura de la pensió

- En el Projecte de Llei es manté el mateix caràcter per als incentius al retard en l'edat de jubilació que correspongui, però varien els percentatges aplicables d'acord amb l'escala següent:
  - 2% per any, si es té menys de 25 anys cotitzats.
  - 2,75%, si es té entre 25 i 37 anys cotitzats.
  - 4%, si es tenen més de 37 anys cotitzats.

En la regulació actual els percentatges són el 3% d'increment si el treballador té als 65 anys d'edat 35 anys o més cotitzats, el 2% si en té menys.

- No obstant això, es mantenen les situacions anteriors que hagin gaudit de les citades bonificacions de cotització l'1 de gener de 2013 (nova disp. trans. 45a LGSS), tot i que els beneficiaris accedeixin a la pensió amb posterioritat a la data esmentada. És a dir, el període durant el qual s'hagin estès aquestes exempcions, encara que ara passaran a estar dins de l'edat ordinària en modificar-se aquesta, serà considerat cotitzat a l'efecte del càlcul de la pensió.

b) Respecte a les bonificacions en la cotització:

Les bonificacions de l'art. 112 bis LGSS (treballadors per compte d'altri) i disp. add. 32a LGSS (treballadors per compte propi) no s'han modificat.

D'altra banda, la nova edat ordinària de la jubilació, especialment quan s'arribi a 67 anys, és precisament una alternativa al fracàs del retard voluntari, per la qual cosa difícilment tindrà èxit ara després de 67 anys.

4.1.4 Els requisits actuals de carència genèrica de 15 anys de cotització efectiva no s'han modificat, sense aplicació de la tesi dels dies quota, ni s'ha alterat la regulació de la carència qualificada.

## 4.2 Mesures quant al càlcul de la pensió

Es modifica de manera important la quantia futura de les pensions, en actuar sobre la base reguladora i sobre els percentatges aplicables.

### 4.2.1 Determinació actual de la base reguladora

Es tenen en compte els últims 15 anys cotitzats, 180 mesos dividits per 210, els últims 24 mesos en valor nominal i la resta actualitzats segons IPC, amb prohibició d'increment fraudulent de les bases de cotització.

### 4.2.2 Nova regulació continguda en el Projecte de Llei

- Augment de 15 a 25 anys, això és, 300 mesos dividits per 350.
- Aplicació gradual i transitòria: 12 mesos d'increment per any fins a la seva aplicació plena l'1 de gener de 2022.
- Mateixes regles de càlcul de la base reguladora.
- Mateixes regles quant a la prohibició d'increments fraudulents de les bases, malgrat que es prenguin en compte les de 25 anys.

La nova manera de calcular la pensió, segons l'exposició de motius del Projecte, pretén introduir una major equitat en el càlcul de les pensions de jubilació i alhora contribuir a la sostenibilitat i equilibri financer del sistema, ja que en augmentar el període de càlcul s'incrementa la correspondència entre cotitzacions i prestacions. Però aquest increment s'aplica progressivament i gradual, amb un període transitori fins a l'any 2022, la qual cosa en neutralitza l'impacte en els que es troben actualment pròxims a l'edat de jubilació.

La nova forma de càlcul derivada de la modificació de la base reguladora no afectarà els treballadors que amb carreres llargues habitualment es mouen en la base mínima, ja que aquesta es va modificant cada any segons l'IPC.

Es considera un supòsit excepcional en el qual ja es pot optar per la nova forma de càlcul sense esperar al fet que transcorri la fase transitòria. És una regla per als qui tinguin pitjors anys cotitzats, bé perquè han perdut l'ocupació i la que han trobat més tard és amb salari inferior, bé perquè no han tornat a trobar feina. Recordi's que durant la percepció del subsidi de desocupació de més de 52 anys la base de cotització és només el 125% del topall mínim de cotització (art. 218.3 LGSS). Cal tenir en compte que aproximadament el 28% dels treballadors sofreix aquestes reduccions de cotització en el període de 20 anys anteriors a jubilar-se.

Així, aquells que des de l'1 de gener de 2013 al 31 de desembre de 2016 i des de l'1 de gener de 2017 fins al 31 de desembre de 2021 hagin sofert a partir de 55 anys per cessament involuntari de l'art. 208.1.1 LGSS durant 24 mesos una reducció de les bases de cotització, poden optar pel règim nou sense aplicar període transitori, en cas que els resulti més favorable: 240/280 en el primer supòsit per 300/350 en el segon. També és aplicable als treballadors per compte propi si ha transcorregut un any després de l'esgotament de la prestació de cessament d'activitat.

4.2.3 Manera de calcular la base reguladora en els casos en què el beneficiari no aconsegueixi els 25 anys cotitzats: no es concreta, així que potser caldrà aplicar per analogia el que estableix per a la incapacitat permanent l'art. 140.3 LGSS per al supòsit que s'exigeixin bases de cotització inferiors a 96 mesos.

En aquests casos la base reguladora s'obté de forma anàloga a l'establerta en l'apartat anterior, però computant bases mensuals de cotització en un nombre igual al de mesos de què consti el període de cotització i excloent, en tot cas, de l'actualització, les bases corresponents als 24 mesos immediatament anteriors al mes previ a aquell en què es produeixi el fet causant.

4.2.4 Percentatges: aquests també es modifiquen, en retardar-se l'edat a 67 anys i exigir-se 37 anys cotitzats per aconseguir el 100% de la pensió. És a dir, en necessitar-se dos anys més cotitzats per aconseguir el 100%, automàticament això repercuteix en tota l'escala dels percentatges aplicables. La reforma ja preveia en l'Acord de 2 de febrer que es passaria a un tipus fix i no per graons, que és el sistema actual, tal com es recomanava en la renovació del Pacte de Toledo de 2011. També presenta la novetat que es computa per mesos sense necessitat de completar l'any, la qual cosa permet més flexibilitat per a l'elecció del moment de la jubilació.

De la comparació entre la regulació actual i la del Projecte, resulta el següent:

Regulació actual (art. 163 LGSS)		Regulació al Projecte	
15 anys	50% base regul.	15 anys	50% base regul.
Més de 15 anys fins a 25	3% anual afegit	De 15 en endavant s'afegeix:	
De 26 a 35 anys	2% anual afegit	Del mes 1 al 248	0,19% per mes
		Després del 248	0,18% per mes

S'estableixen així mateix regles transitòries per a l'aplicació de les noves bases i dels nous percentatges:

Del 2013 a 2019, mesos addicionals		Del 2023 a 2026, mesos addicionals	
Entre 1 y 163 mesos	0,21%	Entre 1 y 49 mesos	0,21%
Els 83 mesos següents	0,19%	Els 209 mesos següents	0,19%

  

Del 2020 a 2022, mesos addicionals		A partir de 2027	
Entre 1 y 106 mesos	0,21%	Entre 1 y 248 mesos	0,19%
Els 146 mesos següents	0,19%	Els 16 mesos següents	0,18%

Això suposa la següent pèrdua de quantia de pensió en comparació amb la situació actual:

Anys	Actual (%)	Projecte (%)	Anys	Actual (%)	Projecte (%)
15	50	50,0	27	84	77,3
16	53	52,3	28	86	79,5
17	56	54,5	29	88	81,8
18	59	56,8	30	90	84,1
20	65	61,4	31	92	86,4
21	68	63,6	32	94	88,6
22	71	65,9	33	96	90,9
23	74	68,2	34	98	93,2
24	77	70,5	35	100	95,5
25	80	72,7	36	100	97,7
26	82	75,0	37	100	100,0

Els efectes es faran sentir no tant en els treballadors que puguin jubilar-se fins al 2027, ja que el 65% dels jubilats en el règim general i el 30% del RETA (règim especial de treballadors autònoms) arribaran l'any 2027 a 37 anys cotitzats, sinó en els que ingressin cada vegada més tard al mercat de treball.

#### 4.2.5 Integració de llacunes

Si bé el concepte de llacuna total o parcial no es modifica, en el Projecte ja no es produeix com ara en tot cas sobre el 100% de la base mínima de més grans de 18 anys (art. 162.2. LGSS), sinó sobre l'escala següent:

a) Si en els 36 mesos previs al període de base reguladora hi ha mesos amb cotització per la base mínima, almenys cada mes superior permet d'integrar un mes amb el 100%, no ja de la base mínima sinó de les mateixes bases de cotització en la seva quantia actualitzada amb el límit màxim de 24 mesos.

b) Els 24 mesos de llacunes més properes al fet causant: integració amb el 100% de la base mínima.

c) Del 25 mes amb llacunes en endavant: s'integraran amb el 50% de la base mínima.

Així doncs, es milloren 24 mesos d'integració de llacunes; uns altres 24 mesos són neutres, és a dir, com fins ara; i la resta es minora la integració en reduir-se a la meitat de la base mínima.

#### 4.2.6 Límits als complements per a mínims

a) No podran superar les quanties de les pensions no contributives de jubilació i incapacitat permanent, la qual cosa suposa un reforçament del seu caràcter assistencial.

b) No obstant això, no s'aplica el límit a les pensions que haguessin estat causades amb anterioritat a l'1 de gener de 2013.

### 4.3. Còmputos especials a l'efecte de la carrera assegurativa i de la pensió de jubilació

#### 4.3.1 Ingress tardà al mercat de treball i períodes de formació

El retard en l'edat de jubilació i les majors exigències de cotització derivades dels nous percentatges, porta al fet que es prevegin mesures especials per a les persones d'accés més tardà al mercat de treball per participar en programes de formació. A aquest efecte, es computen aquests períodes mitjançant la utilització de la via de l'assimilació de l'art. 97 LGSS. Així, es consideren:

- Els períodes de formació finançada per organismes o entitats públiques o privades.
- Els períodes vinculats a estudis universitaris o de FP (fins i tot a l'estranger).
- Els períodes que comportin prestació econòmica.
- Els períodes que no donin lloc per si mateixos a l'enquadrament i alta en la seguretat social. El que es produiria tot i que ho fos a temps parcial.
- Els períodes en les condicions que es determinin reglamentàriament. Ha d'elaborar-se el reglament en el termini de tres mesos des de l'entrada en vigor de la llei.
- Previsiblement la cobertura màxima serà de dos anys.
- Per als que hi participin després de l'entrada en vigor de la reforma.
- Per als anteriors: conveni especial propi per complementar els períodes de dos anys com a màxim.
- Termini limitat durant el qual es computarien o es cobririen durant els quatre anys abans de la publicació en el BOE de la reforma.

#### 4.3.2 Beneficis derivats de conciliació de la vida laboral i familiar

Per les mateixes raons, es tracta de valorar els períodes de desvinculació del mercat de treball o d'interrupció de la carrera assegurativa per raons de conciliació de la vida laboral i familiar. A aquest efecte:

a) Es dona nova redacció a l'art. 180 LGSS:



- Elevació de dos a tres anys de l'atorgament d'un període d'ocupació cotitzada fictici en l'excedència per cura de fill o menor acollit. El còmput d'un any per a l'excedència per cura de familiars no es modifica.
- La durada en els supòsits de família nombrosa queda absorbida per la nova durada comuna de tres anys.
- No s'ha estès al còmput dels supòsits de reducció de jornada per idèntiques causes, que segueix en dos anys. S'afegeix, no obstant això, un supòsit nou per menor hospitalitzat de l'art. 37.5 tercer paràgraf de l'ET en malalties especials (50%), en coherència amb la modificació introduïda en el citat article de l'ET per la Llei 39/2010 de 22 de desembre.

b) S'introdueix una nova disp. add. 49a LGSS segons la qual es preveu el còmput com a període cotitzat del d'interrupció de la cotització en certs casos d'extinció de la relació laboral o esgotament de la desocupació entre nou mesos abans del naixement de fill, o tres mesos abans de l'adopció o acolliment i la finalització del sisè any després d'aquesta situació. Segons aquests criteris:

- A l'efecte de determinar l'edat de jubilació abans de 67 anys es computarà com a període cotitzat.
- Es computen nou mesos per cada fill amb el topall acumulat de dos anys.
- Que coincideixi amb la interrupció real de la cotització.
- Només el pot computar un dels progenitors. En cas de controvèrsia, el gaudi correspon a la mare.

#### 4.3.3 Estudi per atorgar períodes de cotització a les dones per la cura de fills o persones dependents

D'acord amb el que preveu la Recomanació 17 del Pacte de Toledo, es procedirà a estudiar la possibilitat de computar aquests períodes a l'efecte de la jubilació.

### **Valoració global de la reforma**

La reforma aborda els problemes futurs del sistema de pensions des de l'angle de la despesa i no tant del dels ingressos (només hi ha una vaga referència directa al fet que s'estudiaran formes alternatives; d'altres ho són per recomanar l'increment de les bases mitjanes de cotització especialment les dels autònoms; unes altres mitjançant l'augment de la cotització pel jubilat parcial) i sense tenir en compte variables com el creixement del PIB, de la productivitat i de l'ocupació, en considerar-les incertes i insegures en contraposició a la certesa de les demogràfiques. També es preveuen augments de recaptació derivats de l'enquadrament obligatori a partir de l'1 de gener de 2013 per als qui es donin d'alta en el RETA en la cobertura de les contingències professionals. Però aquestes cotitzacions no financen les pensions de jubilació.

Malgrat que l'objecte de la reforma no és la implantació de mesures laborals directes, excepte les relacionades amb ERO (expedients de regulació d'ocupació) en més grans de 55 anys o amb la regulació del contracte de relleu, la veritat és que a diferència d'altres ordenaments, com el finlandès, no s'instrumenten mesures en el càlcul de la pensió



de jubilació i en les cotitzacions que fomentin la contractació de treballadors d'edat avançada, de manera que augmenti la seva taxa d'activitat o es prohibeixin els seus acomiadaments en els ERO considerant-los discriminatoris. Només es continua parlant de mesures de foment del manteniment dels treballadors de 59 anys en endavant, la bonificació dels quals seguirà arribant al 100% a 65 anys. No s'ha alterat aquesta mesura en funció de la modificació de l'edat ordinària de jubilació. D'altra banda, la nova edat ordinària de jubilació, especialment quan arribi a 67 anys, és precisament una alternativa al fracàs dels programes i incentius al retard voluntari, per la qual cosa difícilment tindrà èxit ara després dels 67 anys o l'edat de jubilació que correspongui (65 anys o l'edat que correspongui d'acord amb la fase transitòria).

L'objectiu de la reforma és reduir la despesa en les futures pensions de jubilació del règim general i dels règims especials. No afecta pel que sembla, de moment, els règims especials de funcionaris actuals, però sí els nous funcionaris que ingressin després del RDL 13/2010 del 3 de desembre, perquè en el seu cas ja no s'enquadraran en relació amb la pensió de jubilació en el sistema de classes passives sinó en el règim general. No obstant això, ja s'han formulat propostes d'estendre les línies de la reforma també als règims de classes passives vigents.

Això s'aconsegueix en primer lloc per mitjà del retard de l'edat de jubilació a 67 anys, tenint en compte les dades demogràfiques d'esperança de vida. Mitjançant un reforçament de la contributivitat es tracta d'evitar que el sistema de seguretat social entri en dèficit i hagi d'acudir a un finançament fiscal, amb el que això pot suposar per al dèficit públic i el deute públic, com si aquest problema hagués de seguir inexorablement com ara a partir del 2027. El Llibre Verd dona pautes en aquest sentit, però que afecten els països del nostre entorn, en els quals coincideix la crisi econòmica i financera amb els processos demogràfics d'envelliment. Però en estendre's ja a tots, ha adquirit un valor teòric i econòmic general en si mateix, sigui quina sigui la modalitat de finançament dels sistemes públics de seguretat social.

També es planteja si la nova forma de càlcul de la pensió en allargar la base reguladora des dels 15 anys fins als 25 i a través de l'aplicació de nous percentatges té per finalitat, a més d'aconseguir més equitat, reduir la despesa. Tot i que pot haver-hi dificultats per estimar l'abast de la retallada, ja que depèn de l'evolució dels salaris i de les carreres de cotització del treballador, algunes estimacions valoren que per cada any que es retardi el càlcul de la base, la pensió mitjana es veurà reduïda en un 1% per any. A això cal afegir el que suposen els nous percentatges, si es comparen amb els actuals (vegeu en el punt 4.2.4 la comparativa de la taula actual amb la nova). D'altra banda, en retardar-se dos anys la jubilació, es produeix també una retallada –en aquest cas virtual– dels anys teòrics de percepció de la pensió, la qual cosa afecta més greument els treballadors amb salaris inferiors i pitjors llocs de treball, l'esperança de vida dels quals és estadísticament menor.

És cert que el Projecte, en adoptar 25 anys per al càlcul de la base reguladora, pot evitar els perjudicis que sofrien fins ara els treballadors que perdien la feina a partir de 50 anys, que es mantenien com a perceptors de prestacions de desocupació, especialment del subsidi de més de 52 anys, o que trobaven feina amb salaris inferiors o estaven en situació de desocupació sense prestacions. Les seves bases, en prendre

els últims 15 anys, podien ser baixes i poc representatives en comparació amb les que van tenir al llarg de la seva vida laboral anterior. La reforma els beneficia i fins i tot els permet en certes circumstàncies i casos, si reuneixen determinats requisits, optar per l'aplicació de les noves mesures. Aquest col·lectiu de treballadors suposa un percentatge del 28%. La resta, en canvi, pot veure perjudicada la quantia de la seva pensió per l'elevació de 15 a 25 els anys a prendre en consideració per a la determinació de la base reguladora. I també pot produir-se una certa minva de la pensió per la nova manera de computar la integració de llacunes, si aquestes superen els 48 mesos.

A més, cal tenir en compte que en funció d'aquestes dades, el 2027 és factible la revisió de l'edat i de la base reguladora que s'acaba de fixar per a aquest any en raó del que el Projecte anomena «factor de sostenibilitat». És a dir, es planteja una possible revisió dels esmentats paràmetres del sistema a partir del 2027 en funció de dos elements:

- El manteniment de la proporcionalitat entre contribucions al sistema i prestacions.
- Les diferències en l'evolució de l'esperança de vida a 67 anys el 2027 i en l'any en què es produeixi la revisió.

És per això que es preveuen revisions cada cinc anys de les citades variables i paràmetres per calcular la pensió, en anar ja definitivament lligades únicament a les previsions demogràfiques.

D'altra banda, no es concreta la manera de calcular la base reguladora en els casos en què el beneficiari no arribi als 25 anys cotitzats.

Així mateix, la modificació de l'edat ordinària de jubilació ha portat com a conseqüència la modificació de totes les referències a l'edat de 65 anys contingudes en la LGSS; no ha estat necessari, en canvi, modificar aquelles altres en què no s'especifica la dita edat sinó que simplement es parla «d'edat ordinària de jubilació».

L'endarreriment en l'edat de jubilació també ha portat a preveure el problema de l'ingrés més tardà al mercat de treball per part dels joves per dur a terme accions formatives, per la qual cosa es preveu un còmput especial, limitat, d'aquests períodes. Potser resultarà criticable que es limiti a períodes de formació futurs i als que es trobin en els quatre anys anteriors a la publicació de la llei en el BOE. Tractant-se d'una cotització que duu a terme el jove a càrrec seu mitjançant un conveni especial, no s'entén per què ha d'aplicar-se d'una manera tan restrictiva. La Seguretat Social ha estat, en canvi, més generosa en altres supòsits d'integració.

També s'incrementa el còmput actual dels períodes de conciliació de la vida laboral i familiar en cas d'excedència per cura de fills (art. 180 LGSS), que passen a tres davant dels dos actuals.

S'afegeix un nou còmput de cotització fictícia de nou mesos per fill, per interrupció de la carrera assegurativa per aquests motius, a l'efecte de l'edat de 67 anys i que computa com a cotitzat. No s'estén al simple naixement de fills o d'adopció o acolliment.

Resta pendent la valoració de períodes d'atencions dutes a terme per dones a l'efecte de l'edat, de la carrera assegurativa o d'ambdues variables, d'acord amb la Recomendació 17 del Pacte de Toledo. Es remet la qüestió a un estudi.

Atesa la importància que adquireix, encara més si cap, la carrera assegurativa del treballador, també haurien de computar-se els períodes de servei militar o prestació social substitutòria amb caràcter general. En el règim actual només es prenen en consideració per a la jubilació anticipada (art. 161 bis 2.c LGSS després de la llei 40/2007), quan hauria d'estendre's al règim de jubilació a edat ordinària i a la carrera assegurativa, bé per aconseguir el període mínim de carència, bé per als percentatges aplicables a la base reguladora. No es preveu res, però, en el Projecte.

L'adopció d'aquestes mesures, que suposen un enduriment en els aspectes essencials (encara que també es compensen amb millores en uns altres), obeeix a la pressió que hi ha en aquests moments des de molts àmbits per implementar ara una reforma de les pensions que de totes maneres s'hauria hagut d'abordar més endavant. I els sindicats signataris de l'Acord no han pogut sostreure's a aquesta pressió imposada per la Unió Europea (Llibre Verd) i també per la renovació del Pacte de Toledo. Escollir el moment actual és producte també de la conveniència de donar a conèixer les línies mestres per les quals es mourà l'evolució de les pensions per les cohorts que es jubilin a partir del 2027, de manera que tot i que encara es trobin lluny de la jubilació, puguin preveure i actuar d'acord amb aquests paràmetres. La principal dificultat per aconseguir una pensió equiparable en quantia pels que es jubilin després del 2027, pot incentivar un major desenvolupament dels nivells complementaris. No obstant això, la modificació en el futur de les bases de cotització d'alguns col·lectius, com els autònoms, que fins ara han pogut maniobrar millor amb el que obtenien de la pensió pública deixant marge per a nivells privats, pot operar en sentit contrari. En tot cas la modificació de l'edat, de la base reguladora i de l'escala impedirà, com fins ara passa, que la majoria dels autònoms es jubilin molt favorablement amb carreres curtes i amb la base mínima (el 70% del col·lectiu). D'altra banda, un cop iniciat el camí de la reforma i les línies que ha traçat, s'acaba dibuixant d'aquesta manera un full de ruta que difícilment podrà canviar-se en el futur. És més, pot ser que s'aprofundeixin encara més els aspectes relacionats amb la qüestió de la despesa en pensions, cas d'entendre's com a insuficient l'esforç i els sacrificis realitzats per aquesta reforma per salvar el sistema públic. I que es torni a replantejar en el futur la qüestió de l'edat i de la quantia de les pensions a través de la forma de determinar la base reguladora de la pensió.

## V. La jubilació anticipada

Juan Vicente López Gandía

Catedràtic de Dret del Treball i de la Seguretat Social de la Universitat Politècnica de València

### **Les jubilacions anticipades en el Projecte de Llei sobre actualització, adequació i modernització del sistema de seguretat social**

En relació amb les jubilacions anticipades, el Llibre Verd de la Unió Europea assenyala que cal establir «més restriccions i penalitzacions a les jubilacions a edats anteriors».

D'altra banda, el Pacte de Toledo recomana limitar la jubilació anticipada als qui tinguin carreres llargues i optin voluntàriament per jubilar-se, a col·lectius que realitzin activitats concretes i a discapacitats amb menys esperança de vida.

Recomana així mateix simplificar les onze fórmules actuals de jubilació, com també suprimir-ne algunes modalitats.

El Projecte de Llei preveu, respecte a la jubilació anticipada, diverses mesures que tot seguit es detallen.

1. Manté les edats pròpies de jubilació anteriors a 65 anys per als treballs tòxics i penosos del règim general (Estatut miner, personal de vol de treballs aeris, artistes, taurins, ferroviaris, Ertzaintza), dels especials (miners, marins) i dels bombers (art. 161.1. bis.1 LGSS), que no es veuen afectades per la reforma. Es preveu la incompatibilitat amb incentius de retard i amb les veritables jubilacions anticipades. Recordi's la possible extensió a treballadors autònoms i per compte propi (Estatut de l'autònom de 2007 i disp. add. 8a LGSS), que encara no s'ha dut a terme. Així mateix, la jubilació anticipada a 60 anys prevista en la disp. trans. 2a de la Llei 2/2006 de 3 de maig, d'Educació (LOE), extensible també al personal laboral, finalitza el termini de vigència el 3 de maig de 2011, és a dir, quan acabi el procés d'implantació de la mateixa llei (disp. add. 1a).

2. Suprimeix la modalitat de jubilació anticipada a 64 anys. Deroga el Reial decret 1194/1985, de 17 de juliol, pel qual s'acomoden les normes sobre anticipació de l'edat de jubilació com a mesura de foment de l'ocupació.

3. Es manté la jubilació anticipada dels mutualistes, atès els pocs anys en què encara resultarà aplicable, en exigir-se haver treballat abans de l'1 de gener de 1967 (disp. trans. 3a ap. 2 LGSS). La regulació actual amb prou feines varia quant a l'edat i els requisits. No s'altera l'edat ordinària (65 anys en tot cas) sobre la qual opera l'anticipació. En tot cas, el coeficient reductor es fixa en el 8%, per la qual cosa no es pren en compte, com en la regulació actual, l'esforç asseguratiu.

Abans de la reforma, en els supòsits de treballadors que acreditessin 30 anys de cotització i sol·licitessin la jubilació anticipada derivada del cessament en el treball a conseqüència de l'extinció del contracte de treball per causa no imputable a la seva lliure

voluntat, el percentatge de reducció de la quantia de la pensió a què es refereix el paràgraf anterior és, en funció dels anys de cotització acreditats, el següent:

- Entre 30 i 34 anys: 7,5%.
- Entre 35 i 37 anys: 7%.
- Entre 38 i 39 anys: 6,5%.
- Amb 40 o més anys: 6%.

En el Projecte de Llei el coeficient reductor passa a ser en tot cas del 8%.

4. Quant a la jubilació anticipada de la Llei 35/2002, es distingeixen dos tipus: la jubilació per crisi i la jubilació voluntària.

4.1 Requisits actuals de la jubilació anticipada:

- 61 anys efectius cronològics.
- Inscripció en l'oficina d'ocupació durant sis mesos.
- 30 anys de cotització efectiva sense còmput de dies quota. Còmput del servei militar o de la prestació social substitutòria, d'un any a aquest efecte.
- Situacions legals de desocupació de l'art. 208 LGSS, però també, segons l'art. 161 bis LGSS, en els supòsits en què l'empresari, en virtut d'obligació adquirida mitjançant acord col·lectiu o contracte individual de prejubilació, hagi abonat al treballador després de l'extinció del contracte de treball, i en els dos anys immediatament anteriors a la sol·licitud de jubilació anticipada, una quantitat que, en còmput global, representi un import mensual no inferior al resultat de sumar la quantitat que li hagués correspost en concepte de prestació per desocupació i la quota que hagués abonat o, si escau, la quota de major quantia que hagués pogut abonar en concepte de conveni especial amb la seguretat social.
- Coeficients reductors (percentatges, com en el mutualisme laboral): entre el 6% i el 7,5% en funció dels anys cotitzats. En la regulació actual es té en compte l'esforç de cotització, de manera que el percentatge de reducció de la quantia de la pensió és, en funció dels anys de cotització acreditats, el següent:
  - Entre 30 i 34 anys: 7,5%.
  - Entre 35 i 37 anys: 7%.
  - Entre 38 i 39 anys: 6,5%.
  - Amb 40 anys o més: 6%.

4.2 Requisits que estableix el Projecte per a la jubilació anticipada per crisi:

- 61 anys efectius cronològics.
- Inscripció en l'oficina d'ocupació durant sis mesos.
- 33 anys de cotització, computables com en la situació actual. S'agafaran períodes complets.
- No resulta aplicable aquesta modalitat de jubilació a treballadors per compte propi del RETA o del REMAR (disp. add. 8a LGSS).
- El cessament ha d'haver-se produït per causes econòmiques, tècniques, organitzatives o productives o derivades de la Llei concursal; també per mort, jubilació, incapacitat de l'empresari persona física, i per extinció de la relació laboral per part de la dona víctima de violència de gènere. No es consideren ja totes les situacions legals

de desocupació de l'art. 208 LGSS. No s'inclou l'acomiadament disciplinari ni les extincions a iniciativa del treballador en els casos dels arts. 40, 41 i 50 ET, ni la finalització de contractes temporals o períodes de prova. En els supòsits extintius no inclosos, la jubilació anticipada s'entendrà voluntària.

- Edat sobre la qual s'anticipa: l'edat legal de jubilació que en cada cas resulti d'aplicació. A aquest efecte, es consideraran cotitzats els anys que manquin a la persona interessada des de la data del fet causant fins al compliment de l'edat que li correspongui.
- Coeficients reductors: s'adopta una fórmula trimestral i a més es té en compte l'esforç contributiu del treballador:
  - 1,875% per trimestre o fracció de trimestre si té menys de 38 anys i sis mesos cotitzats.
  - 1,625% per trimestre o fracció de trimestre si té cotitzats 38 anys i sis mesos o més.
- La fórmula trimestral és més favorable per al treballador que l'annual ja que pot, en certs casos, penalitzar menys.
- Els coeficients reductors per determinar la quantia de la pensió s'aplicaran sobre l'import inicial de la pensió, no sobre la base reguladora, de manera que hi hagi un cost efectiu real en aquells casos en què podria veure's afectada pel topall màxim de pensions. És a dir, ja no és possible que del resultat d'aplicar els coeficients reductors s'acabi percebent la mateixa quantia que sense fer-ho pel joc del topall màxim.
- Manteniment transitori del règim anterior per als supòsits ja acordats anteriors a la reforma.

#### 4.3 Requisits que estableix el Projecte per a la jubilació anticipada voluntària

En la regulació actual només hi ha pròpiament jubilació voluntària en el cas de mutualistes, si bé amb un coeficient reductor del 8% per cada any avançat. Mentre que el Projecte conté sobre aquest tema les previsions següents:

- Es crea la figura de la jubilació anticipada voluntària per a no mutualistes.
- Edat de 63 anys (dos anys més elevada que l'anticipada per crisi).
- 33 anys, la mateixa cotització que la jubilació per crisi, sense aplicació de la tesi de dies quota. Càmput d'un any del servei militar i prestació social substitutòria, a aquest efecte.
- És també aplicable als règims especials, incloent-hi per tant el RETA i el de treballadors per compte propi del REMAR (nova redacció de la disp. add. 8a LGSS), amb l'aplicació del mateix règim jurídic que per a treballadors per compte d'altri del règim general.
- Els coeficients reductors són els mateixos que en la jubilació per crisi.
- La quantia de la pensió resultant ha d'estar per sobre de la pensió mínima que correspondria per la seva situació familiar en complir 65 anys. Ha d'entendre's de manera hipotètica, o sigui, aplicant la ficció de tenir 65 anys. Es tracta d'evitar de nou que l'avançament no suposi reducció en aquells casos que de tota manera el treballador percebria el mateix per les regles de la pensió mínima, és a dir, evitar que neutralitzi l'efecte dels coeficients reductors.
- Es tenen en compte les regles abans assenyalades sobre la forma d'aplicar els coe-



ficients reductors per evitar que el joc de la pensió màxima neutralitzi l'efecte dels coeficients reductors d'aplicació.

## 5. Es manté la jubilació anticipada de discapacitats

La regulació es conté en l'art. 161. bis LGSS, desenvolupat per:

- Reial decret 1539/2003, de 5 de desembre, pel qual s'estableixen coeficients reductors de l'edat de jubilació a favor dels treballadors que acrediten un grau important de minusvalidesa: discapacitat igual o superior al 65%.
- Reial decret 1851/2009, de 4 de desembre, pel qual es desplega l'article 161 bis de la Llei general de la seguretat social quant a l'anticipació de la jubilació dels treballadors amb discapacitat en grau igual o superior al 45%: discapacitat en grau igual o superior al 45% sense arribar al 65%.

## 6. Es manté la jubilació anticipada dels bombers

- Regulació continguda en el Reial decret 383/2008, de 14 de març, pel qual s'estableix el coeficient reductor de l'edat de jubilació en favor dels bombers al servei de les administracions i organismes públics.
- Bombers de les administracions públiques.
- Coeficient del 0,20% per any d'anticipació.
- En cap cas abans de 60 anys o de 59, si es tenen 35 anys o més de cotització efectiva (sense dies quota).
- Còmput de certes faltes d'assistència.
- El període de temps anticipat es considera cotitzat a l'efecte d'edat i de percentatge sobre la base reguladora.
- Encara que romanguin en alta en una activitat diferent.
- Contrapartides de cotització. Cotització addicional dels bombers (disp. add. 45 a LGSS): 5% (4,17% a càrrec de l'empresa i 0,83% a càrrec del treballador) per al 2009; i 6,5% (5,42% a càrrec de l'empresa i 1,08% a càrrec del treballador) per al 2010.

## 7. Jubilació parcial (art. 166 LGSS)

### 7.1 Regulació actual

- 61 anys, o 60 si es tracta de mutualistes.
- 30 anys cotitzats sense dies quota. Supressió del termini transitori previst per la Llei 40/2007 i pel RDL 8/2010.
- Obligtorietat del contracte de relleu. Vigència mínima fins a 65 anys.
- 65 anys com a frontera per a la jubilació parcial diferida.
- Reducció de jornada de 75-25% excepte contracte de relleu a jornada completa i de durada indefinida (aleshores és possible una reducció de fins al 85%).
- Cotització en funció de la jornada treballada.
- Correspondència de les bases de cotització entre rellevista i rellevat del 65% quan es tracti d'un lloc de treball diferent. Remissió reglamentària per determinar els requeriments específics del lloc de treball (art. 166.2. i LGSS i art. 12.7. d ET).
- Base reguladora de la pensió de jubilació total. A l'edat ordinària, com si hagués seguit treballant a temps complet.

## 7.2 Regulació prevista en el projecte

- S'exigeixen 61 anys o 60 en cas de mutualistes, ja que l'art. 166.2. a LGSS no es veu afectat en aquest punt (a diferència del que es preveia en l'avantprojecte).
- Mateixa exigència d'anys de cotització prèvia que en el règim actual.
- Obligtorietat del contracte de relleu. Vigència fins a l'edat que correspongui: 67 anys o una altra edat. Càmput d'aquesta edat d'acord amb les normes transitòries a l'efecte de la jubilació parcial diferida.
- Mateixos percentatges que els actuals.
- Cotització a jornada completa pel jubilat parcial (no del rellevista) tot i que s'hagi transformat el contracte a temps complet en contracte a temps parcial. Aplicació gradual d'aquesta nova cotització a partir del 2013: un 30% com a mínim durant el 2013 i un increment d'un 5% cada any. El 2027 s'aconseguiria la cotització del 100%. Afectarà tant la cotització empresarial com la del mateix treballador, a qui suposarà una retenció sobre salaris que no percep. És discutible fins i tot que s'apliqui a contingències professionals quan el risc d'accident de treball o malaltia professional és molt menor en reduir-se sensiblement la jornada de treball, que pot, a més, concentrar-se en determinats períodes de l'any. L'objectiu principal d'aquesta reforma és que la jubilació parcial no suposi costos afegits a la seguretat social, i per aquest motiu es gravi la cotització per obtenir recursos que compensin el pagament d'una pensió de jubilació parcial anticipada. No s'apliquen les bonificacions del RDL 3/2011 al contracte de relleu. La celebració del contracte estarà condicionada en qualsevol cas pel cost de seguretat social que tingui el contracte a temps parcial del jubilat en cada moment fins a la plena aplicació del 100% el 2027.
- Aplicació, almenys, del 65% de cotització per part del rellevista en relació amb la base de cotització del jubilat parcial, es tracti o no del mateix lloc de treball. No cal esperar ja al desenvolupament reglamentari de l'art. 166.2. i) LGSS.
- Base reguladora de la pensió de jubilació total: opció entre la base reguladora que correspongui a l'edat de jubilació total o l'anterior a la jubilació parcial. Si s'opta per aquesta última, es calcula la pensió d'aquest moment més les revaloritzacions que corresponguin.

### **Valoració crítica**

La reforma prevista en el Projecte manté sense alteració la jubilació a edats inferiors, els seus supòsits i el seu règim jurídic, però introdueix requisits més exigents per a les jubilacions anticipades comunes i especialment per a la jubilació parcial.

En relació amb la jubilació anticipada que es crea el 2002, es distingirà ara entre la jubilació per crisi i la jubilació voluntària (que abans només era possible per a mutualistes). En ambdós casos els requisits de cotització són més exigents (33 anys enfront dels 30 actuals), en correspondència amb el retard en l'edat ordinària de jubilació a 67 anys i en la jubilació voluntària. Només es manté l'edat de 61 anys per a la jubilació anticipada per crisi, i s'augmenta als 33 anys cotitzats per a la voluntària, en posar-se en relació amb la nova edat ordinària de jubilació. Si es té en compte que a partir del 2027 serà difícil



haver assolit a 61 anys 33 anys de cotització, la jubilació anticipada per crisi serà difícil que es produeixi a aquesta edat, per la qual cosa és probable que es passi prèviament per dos anys de percepció de les prestacions per desocupació i després a 63 anys accedir a la jubilació, amb la qual cosa amb prou feines es distingirà de la jubilació anticipada voluntària.

També es restringeixen els supòsits de crisi (identificables amb involuntarietat) en relació amb els actuals, ja que només es consideren els derivats de causes econòmiques, tècniques, organitzatives i productives o en fase concursal, jubilació o incapacitat de l'empresari, força major i extinció del contracte per ser víctima de violència de gènere. La resta, encara que estiguin emparats per l'art. 208 LGSS, com els altres supòsits extintius, es consideraran voluntaris. Ja no es consideren com a tals els supòsits acordats individualment amb el treballador mitjançant contractes de jubilació que va introduir la Llei 40/2007, sinó que es consideraran com a cas de jubilació voluntària. No obstant això, els acordats amb anterioritat a l'entrada en vigor de la nova llei seguiran vigents i d'acord amb el seu règim jurídic.

El Projecte modifica també els coeficients reductors, que ara s'endureixen sobretot en tenir en compte l'esforç contributiu de forma limitada, si bé es modifica la seva forma de còmput, que passa a ser trimestral. Enfront de la regulació actual continguda en la disp. trans. 3a LGSS (mutualistes) i l'art. 161. bis.2 LGSS (jubilació anticipada de no mutualistes), que estableix diferents coeficients reductors en funció de l'esforç contributiu i que oscil·len entre el 7,5% i el 6% a partir de 30 anys cotitzats, en el Projecte només es tenen en compte si s'aconsegueixen o no els 38 anys i sis mesos cotitzats a l'efecte d'aplicar l'1,875% o l'1,625% per trimestre, respectivament.

La nova jubilació voluntària s'assimila totalment a la jubilació per crisi quant als requisits de cotització prèvia, en haver de reunir 33 anys de cotització, i també quant a l'aplicació dels mateixos coeficients reductors. No obstant això, és diferent l'edat mínima de la jubilació voluntària, que serà de 63 anys i no de 61 anys (per crisi). I a més la voluntària s'estén als règims especials, en modificar-se la disp. add. 8a LGSS, fet que suposa una novetat important.

La utilització excessiva de la jubilació anticipada s'observa en les dades corresponents al 2009, del Ministeri d'Economia. Així, de 271.661 jubilats nous el 58,61% es van jubilar a edat ordinària i el 41,39% a edat anticipada. Dels que ho van fer anticipadament, el 24,14% ho va fer amb coeficients reductors, el 2,14% sense coeficients reductors (jubilacions a edats inferiors), el 2,21% a 64 anys i el 12,90% mitjançant jubilació parcial, això és, 35.045. Si tenim en compte que en cas de crisi d'empresa la jubilació anticipada pot suposar un avançament de fins a sis anys, si no s'aconsegueixen els 38,5 anys cotitzats a aquesta edat s'aplicarà un 7,5% anual, la qual cosa pot suposar fins a un 45% de reducció de la pensió. I si es tenen 38 anys i sis mesos cotitzats, fins a un 40%. Això farà poc practicable aquesta modalitat de jubilació a 61 anys, i els treballadors s'estimaran més esgotar la prestació per desocupació. Però el problema seguirà essent greu quan la crisi d'empresa afecti treballadors de menys de 61 anys.

La jubilació parcial experimenta un enduriment que la pot fer inviable un cop hagi transcorregut el període transitori d'exigència de nous requisits de cotització (el 2027, o fins i tot abans, a mesura que es vagi elevat la cotització del jubilat parcial).

La reforma continua en la línia de la visió negativa de la jubilació parcial ja present a la Llei 40/2007. L'exposició de motius del Projecte persisteix en aquesta idea i procedeix a la seva reforma amb un doble objectiu. D'una banda, impedir la utilització no desitjada d'aquesta figura que, en termes comparatius amb altres modalitats de jubilació anticipada, ja manifestava algunes anomalies; i per l'altra, apropar el règim jurídic de la jubilació parcial al d'altres modalitats de jubilació anticipada, homogeneïtzant en allò que sigui possible el tractament de la prestació. La figura de la jubilació parcial, segons el seu parer, té un impacte extraordinari en els ingressos i despeses del sistema de pensions i, per això, han d'indagar-se fórmules correctores que siguin més coherents amb altres modalitats de jubilació anticipada i evitin desequilibris pressupostaris d'aquest sistema.

Aquesta visió no s'ha de compartir necessàriament. És cert que el nombre de jubilacions parcials és elevat i que havia anat creixent abans del 2007, però també ho és que no pot equiparar-se a la jubilació anticipada perquè es tracta d'un programa d'ocupació complexa, no d'una simple jubilació. No sembla un percentatge tan elevat que tingui un «impacte extraordinari en les despeses i ingressos» de la seguretat social. És veritat que en la jubilació parcial no s'apliquen coeficients reductors, però també ho és que se segueix mantenint la cotització ja que l'empresa ha de contractar un rellevista, cosa que no ocorre en les jubilacions veritablement anticipades, que a més comporten moltes vegades despeses prèvies en desocupació, que no es computen en les estadístiques oficials. N'hi hauria hagut prou de polir la regulació de la jubilació parcial i haver cobert algunes llacunes per evitar-ne l'ús desviat, més que no pas la supressió indirecta, que és el que fa el Projecte. O fins i tot d'haver introduït una cotització addicional, com en el cas de la jubilació anticipada dels bombers. Si es comparen tots dos supòsits, la cotització a temps complet corresponent al rellevista resulta certament desproporcionada.

En efecte, malgrat que el jubilat parcial modifica el seu contracte a temps complet en un contracte a temps parcial, es preveu que la seva cotització ho serà com si hagués seguit treballant a temps complet, la qual cosa encareix de tal manera aquest programa d'ocupació que la nova cotització dissuadirà els empresaris de la seva estipulació, especialment conforme es vagi acostant la data d'aplicació plena del nou règim de cotització.

Més operativa i pràctica, a més de raonable, resulta la generalització del requisit de correspondència de cotització entre rellevista i rellevat, independentment que el rellevista ocupi o no el mateix lloc de treball que el rellevat. És més clara que la desmanegada i complicada fórmula de l'art. 166 LGSS que va introduir la Llei 40/2007. Efectivament, com apunta l'exposició de motius del Projecte, l'experiència ha demostrat que la indefinició del grup professional o la categoria equivalent, la proliferació de grups, categories o llocs de treball i els variats sistemes de promoció professional que es pacten en convenis o acords col·lectius, així com la indeterminació dels requeriments específics de certs treballs, ha generat en nombroses ocasions la inseguretat jurídica de poder considerar rellevista idoni una determinada persona. Per tal motiu, el Projecte assenyalava que haurà d'existir una correspondència entre les bases de cotització del treballador rellevista i del jubilat parcial, de manera que la del treballador rellevista no podrà ser inferior al 65% de la base per la qual ja cotitzava el treballador que accedeix a la jubilació parcial. Aquest és el criteri d'aplicació general per determinar la idoneïtat del rellevista

en tots els casos i no, com fins ara, només quan el lloc de treball que vagi a desenvolupar no pugui ser el mateix o un de similar al del jubilat parcial. No obstant això, de poc serveix aclarir aquest aspecte –i amb això aparentment aportar seguretat jurídica que afavoreixi la utilització d'aquesta figura– quan les exigències de cotització del rellevat, com s'ha vist, seran tan elevades.

El Projecte, d'altra banda, pren nota dels canvis a la base reguladora de la jubilació ordinària i permet al jubilat parcial una nova opció quan passi a la jubilació total per la base reguladora resultant del moment d'accedir-hi o d'aquell en què va accedir a la jubilació parcial.

Finalment, segueix sense aclarir-se ni regular-se l'efectiva extensió de la jubilació parcial al personal funcionari integrat en el règim general de la seguretat social, no és suficient que es prevegi en l'EBEP, ni tan sols en l'art. 166 LGSS tal com s'ha pronunciat la jurisprudència en les ST de 22 de juliol de 2009 (Rec. 3044/2008), 9 de desembre de 2009 (Rec. 4352/08) i 21 de setembre de 2010 (Rec. 3263/2009), sinó que requereix, almenys, un desenvolupament reglamentari similar al dut a terme per als treballadors pel RD 1131/2002 que reguli, entre altres aspectes, un contracte de relleu especial o un nomenament per a la substitució del personal jubilat parcial.

# VI. La jubilació forçosa per edat del personal funcionari local

Xavier Boltaina Bosch

Professor de Dret Administratiu de la Universitat de Barcelona

## La jubilació del personal funcionari: una figura diferenciada de la jubilació del personal laboral

L'EBEP estableix que la condició de funcionari es perd, entre altres causes, per la jubilació «total». Això no obstant, a diferència del dret laboral, on la jubilació es refereix a un supòsit molt específic –acreditar uns determinats períodes de carència cotitzats a la Seguretat Social i passar a la situació de recepció de la prestació amb caràcter total o parcial, segons que la jubilació sigui d'un tipus o d'un altre–, en el dret funcional es distingeix (art. 67 EBEP) entre quatre tipus de jubilació:

- La voluntària (també existent en el dret laboral).
- La forçosa, per compliment de l'edat legalment establerta.
- La parcial (incorporada per l'EBEP i que no s'ha desenvolupat, com sí que succeeix en canvi en l'àmbit laboral).
- La jubilació per declaració d'incapacitat permanent per a l'exercici de les funcions pròpies del funcionari en el seu cos o escala, o pel reconeixement d'una pensió d'incapacitat permanent total o absoluta (en aquest supòsit, el dret laboral no es refereix a «jubilació» sinó a «extinció del contracte laboral» en base a aquesta circumstància).

La jubilació forçosa per raó d'edat ha estat una font contínua de conflictes jurídics però també de debat polític, empresarial, sindical i social. Des de la perspectiva jurídica, el debat se situa en el suport legal que es té per imposar a personal laboral i personal funcionari una edat de retir. En el cas del personal laboral, cal que aquesta possibilitat estigui recollida en conveni col·lectiu i es vinculi a polítiques d'ocupació, tot d'acord amb la disp. add. 10a ET, segons el redactat donat l'any 2005. En l'àmbit funcional, des de la promulgació de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública (LMRFP), s'ha produït un viatge d'anada, de tornada i novament d'anada. Després del 1984 es va reduir l'edat màxima de treball del personal funcionari i es va situar en 65 anys, decisió legal que va donar peu a múltiples sentències judicials que van considerar correcta aquesta mesura de reducció. Posteriorment, per part d'alguns grups polítics s'intentà elevar novament l'edat de jubilació a 70 o fins i tot a 72 anys, però sense èxit; amb tot, el 1997 entrà en vigor una reforma legal que va situar l'edat de jubilació forçosa a 65 anys, però amb possibilitat de perllongar el servei actiu fins a 70 en la majoria de supòsits, excepte quan una llei específica fixés un altre sistema. En qualsevol cas, en cap moment de tota aquesta evolució, la jubilació forçosa per raó d'edat dels funcionaris no s'ha vinculat mai a una política d'ocupació de cada entitat pública.

Assistim a un debat social, polític i sindical no exempt d'hipocresia. Per una banda, els interlocutors s'omplen la boca de paraules boniques al voltant de l'aprofitament de l'experiència, de la pèrdua de valor que significa fer fora del mercat de treball ciutadans per raó d'edat i de potenciar l'endarreriment de l'edat de jubilació de forma voluntària, quan en canvi l'actual crisi econòmica ha suposat arribar a un acord perquè en el futur s'elevi l'actual xifra de 65 a 67 anys de forma forçosa, amb algunes excepcions. Però per altra banda, en el dret laboral i funcionarial la pressió sindical i empresarial s'ha adreçat a obrir noves vies de jubilació anticipada. Quasi exhaurida, per raons biològiques, la possibilitat que el personal laboral (o funcionari) local que hagi cotitzat abans de l'1 de gener de 1967 es jubili anticipadament a partir de 60 anys, hi ha una forta pressió per habilitar noves formes de jubilació voluntària, si és possible amb plenitud de drets, a partir de 60 anys o una edat posterior, o per incorporar a la funció pública la jubilació parcial, que s'ha demostrat que en l'àmbit laboral ha donat peu a nombrosos fraus que les darreres reformes de la seguretat social intentaran evitar en el futur. I no es pot criticar que els agents econòmics i socials vulguin plantejar fórmules de jubilació anticipada, ja que hi ha una taxa d'atur juvenil i d'empleats d'edat madura molt elevada que no troben ocupació; i també sembla raonable que els empleats –públics o privats– gaudeixin de la jubilació a edats que els permetin gaudir d'uns anys per endavant en condicions físiques i psíquiques adequades.

En conseqüència, el comentari que tot seguit s'efectuarà ha de tenir en compte diverses premisses: en primer lloc, que la jubilació forçosa per raó d'edat del personal funcionari és un tema obert que pot veure's afectat per reformes del sistema els propers anys; en segon lloc, que les normes de funció pública que s'estan publicant semblen incorporar criteris restrictius per evitar que els funcionaris treballin més enllà dels 65 anys; i en tercer lloc, que la possibilitat d'arribar a 70 anys treballant haurà de passar forçosament, en les administracions locals, per plans d'ordenació dels recursos humans que realment acreditin la necessitat de mantenir aquests empleats públics, però també per criteris subjectius referits a cada funcionari, de difícil implementació.

## **Regulació jurídica abans de l'entrada en vigor de l'EBEP**

La jubilació dels funcionaris locals, integrats ja tots en el règim general de la seguretat social, es trobava regulada en l'art. 33 LMRFP, segons el redactat donat per la Llei 13/1996, en vigor a partir de l'1 de gener de 1997.

Així, la jubilació forçosa es declarava d'ofici en complir 65 anys d'edat. No obstant això, aquesta declaració no es produïa fins al moment que els funcionaris cessessin en el servei actiu en aquells supòsits en què voluntàriament perllonguessin la seva activitat fins a 70 anys, com a màxim.

Calia que les administracions (locals) dictessin les normes de «procediment» necessàries per exercitar el dret de continuar en el servei actiu. S'exceptuà d'aquesta possibilitat de perllongació els funcionaris de la policia local, els dels serveis d'extinció d'incendis i els agents rurals de les comunitats autònomes, segons la Llei 66/1997, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social, que va corregir el caràcter general de la inicial Llei 13/1996, de 30 de desembre, de mesures fiscals,

administratives i de l'ordre social, la qual havia produït dificultats aplicatives, sobretot en el cas de la policia de les entitats locals.

Cada corporació local havia d'aprovar les normes reglamentàries. L'Estat ho va fer a través de la Resolució de 31 de desembre de 1996, de la Secretaria d'Estat per a l'Administració Pública, que ha servit a moltes corporacions locals de norma supletòria per absència de norma pròpia, perquè en aquest àmbit va haver-hi un fort abstencionisme dels ens locals a l'hora de regular aquesta qüestió.

A diferència del personal laboral, la jubilació forçosa per raó d'edat quedava –i també hi queda ara– desconnectada, en el cas del personal funcionari, de qualsevol política d'ocupació de l'entitat local, ja que el dret al treball en l'àmbit de la funció pública no està afectat per l'art. 35 de la Constitució sinó per l'art. 103.3. Per tant, en el règim funcional, diferent del laboral, en aquest moment la jubilació forçosa per raó d'edat no està condicionada a un pla, projecte o compromís de l'entitat local de crear ocupació, millorar l'ocupació existent o establir millors condicions laborals, com sí que preveu en canvi la disp. add. 10a ET.

Conseqüentment, la prolongació més enllà de 65 anys només depenia de la voluntat del funcionari, a qui es podia impedir aquesta prolongació si no complia els requisits procedimentals aprovats per l'Administració: tenir l'edat fixada i demanar-ho amb l'antelació prevista en la norma reglamentària (en el cas de l'Estat, com a mínim dos mesos abans d'arribar a 65 anys).

## **La jubilació forçosa per raó d'edat després de l'EBEP**

L'art. 67.1.a i 3 de l'EBEP estableix que la jubilació forçosa es declararà d'ofici en complir el funcionari 65 anys d'edat.

Tanmateix l'EBEP introdueix una important modificació: «No obstant això, en els termes de les lleis de funció pública que es dictin en desplegament d'aquest Estatut, es pot sol·licitar la perllongació de la permanència en el servei actiu com a màxim fins que es compleixin setanta anys d'edat. L'Administració pública competent ha de resoldre de forma motivada l'acceptació o denegació de la perllongació».

No hi ha cap controvèrsia sobre l'aplicació de l'art. 67.3 de l'EBEP en el territori d'aquelles comunitats autònomes que tenen lleis ja aprovades i que són d'aplicació a les entitats locals. La voluntat en totes elles ha estat, d'una manera o altra, poder limitar la continuïtat del personal funcionari en el servei actiu, en línia amb allò que ja existeix per al personal sanitari, que té la seva pròpia legislació.

Concretament, alguna primera llei de funció pública posterior a l'EBEP no va fer ús de cap mena de limitació (Decret legislatiu 1/2008, de 13 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de la funció pública de Galícia), però diverses de posteriors sí que han fixat un marc específic. Així, la Llei 10/2009, de 23 de desembre, de la Comunitat de Madrid, de mesures fiscals i administratives; la Llei 10/2010 de 9 de juliol de la Generalitat, d'ordenació i gestió de la funció pública valenciana; i la més recent Llei 4/2011, de 10 de març, de l'ocupació pública de Castella-la Manxa, fixen un marc normatiu els trets fonamentals del qual són els següents:



- Possibilitat de denegar o acceptar la petició de perllongació en el servei actiu en base a la valoració de condicions psicofísiques i aptituds personals per desenvolupar les funcions i tasques que li siguin pròpies (Madrid, València i Castella-la Manxa).
- Necessitat d'informe sobre el funcionari que vol perllongar, en relació amb la seva implicació en els objectius fixats per l'organització pública, el rendiment o els resultats obtinguts i l'absentisme que ha tingut en els tres anys immediatament anteriors a la data de sol·licitud (València), o en els resultats de l'avaluació del desenvolupament (Castella-la Manxa).
- Dictamen, informe o resolució mèdica emès pel servei de prevenció de riscos laborals sobre les condicions psicofísiques i les aptituds personals del funcionari per exercir les funcions i tasques, així com les de qualsevol altre lloc adscrit al cos, escala o agrupació professional funcional al qual pertanyi.
- Si no s'acompleixen els requisits psicofísics, la perllongació quedarà condicionada a l'existència de llocs de treball vacants les tasques dels quals tinguin cabuda en el seu cos, agrupació o escala funcional i siguin compatibles amb les seves condicions personals (València).
- Revisió anual de la resolució estimatòria de la permanència en servei actiu (València) o concessió per un any, prorrogable (Castella-la Manxa).
- Denegació per raons organitzatives derivades de la planificació de l'ocupació pública (Madrid i Castella-la Manxa).

### **Aplicació de l'art. 67.3 de l'EBEP als funcionaris locals en comunitats autònomes que no han desplegat l'Estatut Bàsic**

Com és el cas de Catalunya (on a hores d'ara no hi ha cap perspectiva de llei d'ocupació pública que desenvolupi l'EBEP), el conflicte jurídic sorgeix quan, més de quatre anys després de l'entrada en vigor de l'EBEP, no hi ha cap norma que reguli la perllongació o no del servei actiu. Avanço la meua opinió, malgrat que pot qüestionar-se fins i tot en via judicial, com així s'ha fet: l'absència de norma de desplegament no permet a la corporació local decidir lliurement per acceptar o no la perllongació en base a criteris no legalment predeterminats.

En concret, la jurisdicció ha afirmat (STSJ de Castella-la Manxa de 9 de juny de 2010 –Rec. 45/2009– i 11-6-2010 –Rec. 53/2009–) que:

- Si no hi ha desplegament de l'art. 67.3 EBEP, s'ha d'aplicar la normativa anterior a l'Estatut bàsic, és a dir, l'art. 33 LMRFP, precepte que només queda derogat amb l'abast fixat en la disp. final 4a EBEP.
- La remissió a l'art. 33 no ho és només per qüestions de procediment, sinó també per l'essència mateixa de la decisió. Caldrà atènyer-se a allò que determinin les lleis de desplegament.
- L'EBEP vol que sigui una llei, i no qualsevol altra norma, que fixi la normativa a aplicar; i s'ha d'entendre que a l'empara de la disp. final quarta 3. es manté el règim jurídic anterior de normes vigents sobre ordenació, planificació i gestió dels recursos humans mentre no es desenvolupi aquest art. 67.3.

Això no obstant, el conflicte jurídic perviu i, amb un criteri completament diferent, han aparegut resolucions recents que obligaran que finalment sigui el Tribunal Suprem qui resolgui en unificació de doctrina. Així, en concret, la STSJ de Madrid de 13 de novembre de 2010 (Rec. 161/2009), en un supòsit aplicable a l'Administració de l'Estat entén que l'art. 67.3 ja és plenament vigent i, per tant, que és factible una aplicació que comporti, amb un raonament que seria extrapolable als ens locals, el següent:

- No cal esperar que hi hagi una norma de desplegament perquè l'Administració pugui aplicar l'art. 67.3 EBEP amb un criteri més de contingut que formal (que era el que fins ara prevalia).
- La disp. final quarta 3. no és aplicable de cap manera a la jubilació per raó d'edat, perquè no es tracta d'una qüestió sobre ordenació, planificació i gestió dels recursos humans i l'art. 33 LMRFP s'ha de considerar plenament derogat.
- Caldrà en tot cas, si es vol denegar a un funcionari la continuïtat més enllà dels 65 anys, que hi hagi una resolució motivada per part de la corporació local.
- En no haver una llista taxada de motius, la STSJ de Madrid pren en consideració tot un conjunt de supòsits: acumulació de llicències i permisos abans d'arribar a 65 anys, incompliments horaris, poca o nul·la aportació del funcionari als objectius de l'Administració, canvis en la forma d'organització del treball durant els períodes d'absència, tasques realitzades pel funcionari que ara han de ser realitzades per empleats públics de subgrups superiors, rendiment inferior a la mitjana o insuficient per als requeriments del lloc que ocupa, baixes mèdiques constants tot i que justificades, entre d'altres.

## **Valoració crítica**

La reforma del règim de jubilació a 65 anys es va fer l'any 1997 –Llei 13/1996– sense una necessària reflexió de les seves conseqüències. Prova d'això és que un any després va ser necessària una reforma del precepte, per incloure-hi alguns col·lectius com la policia local, que no podien perllongar l'edat de treball.

D'altra banda, la norma ha suposat un desequilibri en moltes administracions, on els cossos superiors i el personal que ocupava alts càrrecs perllongava el servei actiu, mentre que el personal de base dels antics grups E, D i C, especialment, es jubilava en arribar a 65 anys o cercava fórmules (i continua buscant-les) per jubilar-se anticipadament. Jubilació anticipada prevista en l'EBEP que tampoc no s'ha desenvolupat i que, en l'àmbit local, ara per ara només es pot aplicar als funcionaris que hagin cotitzat a l'extint mutualisme laboral abans de l'1 de gener de 1967 i amb l'aplicació d'un coeficient corrector a la baixa màxim (8% de reducció per any), ja que en tot cas la jubilació es considera voluntària, a diferència del personal laboral, per al cas d'haver estat acomiadats.

Al meu parer –qüestionable, no obstant, com succeeix amb molts preceptes ambivalents o poc clars de l'Estatut Bàsic– l'EBEP ha introduït un nou problema aplicatiu i en aquest cas d'importància màxima, ja que es refereix a un cas de pèrdua definitiva o no del vincle funcional.

Sembla lògic que molts ens locals s'hagin qüestionat si acceptar o no la perllongació de funcionaris en el servei actiu més enllà dels 65 anys, depenent exclusivament de la



voluntat de l'empleat públic. Aquí rau el gran defecte de la Llei 13/1996. No obstant això, deixar en mans de les corporacions locals la denegació emparant-se en criteris que per altra banda estan protegits per la legislació (baixa per malaltia, llicències o permisos gaudits, etc.) només hauria de ser factible amb el suport també d'una previsió expressa en norma autonòmica que donés la suficient garantia jurídica per denegar la continuïtat en el servei actiu. La millor justificació ha de ser la que té com a pressupost previ un pla d'ordenació de recursos humans on s'estableixin estratègies de futur sobre necessitats de recursos humans, especialment en un moment de congelació de plantilles i forta limitació en la reposició d'efectius.

En tot cas, és del tot incompreensible que des l'any 2007, Catalunya i altres comunitats autònomes no hagin desenvolupat encara aquest art. 67.3 EBEP i que hagi de ser un cop més el Tribunal Suprem qui resolgui la controvèrsia.

# VII. Incentius al perllongament voluntari de la vida laboral

Ana Mochales Collado

Cap dels Serveis Jurídics de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques

## Introducció

La voluntat estatal d'incentivar el perllongament voluntari de la vida laboral ha estat present en la majoria de reformes efectuades en el sistema de la seguretat social. Cal destacar el Pacte de Toledo de 1995, els acords entre sindicats i Govern del 1996, la Llei 24/1997, de 15 de juliol, de consolidació i racionalització del sistema de la seguretat social, l'Acord per a la millora i desenvolupament del sistema de la seguretat social de 2001, la Llei 35/2002, de 12 de juliol, de mesures per a l'establiment d'un sistema de jubilació gradual i flexible, la renovació del Pacte de Toledo de 2003, la Llei 40/2007, de 4 de desembre, de mesures en matèria de seguretat social (LMSS), així com les recomanacions i acords de 2010 i 2011.

El Pacte de Toledo de 1995 tenia com a motivació, entre d'altres, aquest aspecte, que ha continuat incorporant-se en els últims acords: les recomanacions del Pacte de Toledo de 2010, l'Acord social i econòmic del 2011 i, més recentment, el Projecte de Llei del Govern.

L'1 d'abril passat es publicà en el Butlletí Oficial de les Corts Generals el Projecte de Llei sobre actualització, adequació i modernització del sistema de seguretat social. A la seva exposició de motius, que s'inicia amb l'afirmació que «el dit Sistema constitueix un pilar central de la societat espanyola a través del qual s'ha consolidat i desenvolupat un sistema eficaç de benestar per als ciutadans», s'exposen les circumstàncies que han generat la necessitat de modificar i modernitzar el dit sistema.

Si bé es cert que hi ha aspectes que calia reformar i potser més que reformar precisar, el que sí que està clar és que allò que més ha transcendit de la reforma són les modificacions que afecten la jubilació. L'ampliació del període de cotització i la modificació de la jubilació parcial són els dos mitjans d'estalvi econòmic més destacables per a la seguretat social.

Les principals circumstàncies que han generat la necessitat d'aquesta reforma són l'envelliment de la població, causada per la baixa natalitat, així com l'alta esperança de vida. Segons les últimes dades publicades, som el segon país del món amb l'esperança de vida més alta.

La crisi econòmica en la qual ens trobem immersos ha provocat, i sobretot provocarà, que el sistema de pensions perilli. Els darrers anys abans de la crisi es va donar una situació molt positiva amb la incorporació, ja consolidada, de la dona al mercat laboral, la reducció de l'atur i l'augment dels treballadors immigrants de manera regularitzada.

La situació de crisi econòmica fa que aquests factors hagin disminuït de manera alarmant, els nivells d'atur són elevadíssims, i a això cal afegir el gran nombre de jubilacions anticipades que s'han produït fins ara, suposant un 45% anual (i les previsions anteriors a la reforma plantejada augmentaven aquest percentatge).

No únicament a Espanya s'estan portant a terme reformes en matèria de jubilació i seguretat social. Aquestes modificacions i reformes són generalitzades en molts altres països del nostre entorn. Signifiquen sobretot un mecanisme per desincentivar la jubilació anticipada i promoure alhora la prolongació de la vida activa.

Així es manifesta a l'exposició de motius del Projecte de Llei: «Aquesta situació no és només pròpia d'Espanya, sinó comuna a la resta dels països del nostre entorn. Els Consells europeus de Lisboa, Estocolm, Gotemburg, Barcelona, Brussel·les, fins a arribar als més recents, promouen com a prioritats la prolongació de la vida activa i la desincentivació de la jubilació anticipada, i països del nostre entorn han realitzat reformes legals en el sentit de reduir els estímuls a l'abandó prematur de la vida activa i alguns han establert l'edat legal en 67 anys».

### **Mesures vigents per incentivar el perllongament de la vida laboral**

Aquestes mesures es basen en la millora del càlcul de la pensió de jubilació quan s'hi accedeixi superant l'edat de 65 anys. Es reconeixerà un 2% adicional per cada any complet transcorregut entre la data en què es va complir aquesta edat i la del fet causant de la pensió. Aquesta s'incrementa al 3% si s'acrediten un mínim de 40 anys de cotització en complir 65 anys.

També cal considerar la jubilació flexible un incentiu, ja que suposa una millora de la prestació futura. Aquesta millora s'aplica en aquells casos que la persona jubilada, pel sistema ordinari, jubilació especial –64 anys– o anticipada, s'incorpora de nou al mercat laboral treballant a temps parcial.

Una altra possibilitat és la jubilació parcial, per a aquells supòsits que, arribada l'edat de jubilació i reunint els requisits establerts per obtenir el dret a jubilació parcial, es redueixi la jornada laboral un mínim d'un 25% i un màxim del 75%.

També constitueix un incentiu, la bonificació de les quotes a la seguretat social, establerta per la disp. add. 20a LMSS, per als casos que, superada l'edat de jubilació, es perllongui la vida laboral. Aquesta bonificació suposa l'exoneració de l'obligació de cotitzar per contingències comunes, excepte per IT, a aquells treballadors que superin 65 anys. Aquesta bonificació ja es trobava recollida de manera molt similar a l'art. 112 TRLS i es troba matisada per l'apartat segon del mateix precepte, en el qual es preveu que en cas que el treballador no tingués cotitzats 35 anys, l'exempció a què es refereix aquest article serà aplicable des que s'acreditin els 35 anys de cotització efectiva. No s'aplicarà aquesta bonificació a les cotitzacions relatives als treballadors que presten els seus serveis a les administracions públiques o als organismes públics regulats en el Títol III de la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat.

## Regulació prevista en el Projecte de Llei

La principal mesura que s'hi preveu per incentivar la prolongació de la vida laboral és el pas de 65 a 67 anys per assolir l'edat de jubilació. Aquesta mesura s'aplicarà de manera progressiva en el període comprès entre el 2013 i el 2021, a raó d'un mes per any fins al 2018 i dos mesos per any des del 2019 fins al 2027.

El càlcul de la pensió també es modifica, i suposa un augment del mínim necessari. Per tant, la cotització actual de 35 anys passa a 38 anys i 6 mesos per accedir a la jubilació a 67 anys. Aquesta mesura s'aplicarà gradualment, en un període transitori que s'iniciarà el 2013 i finalitzarà el 2027.

Un dels objectius principals de la reforma és, doncs, la prolongació de la vida laboral i de les carreres de cotitzacions.

Els incentius voluntaris es mantenen de manera molt similar als que ja estan vigents i la seva finalitat és bàsicament premiar econòmicament per millorar així la pensió resultant. Aquests incentius es troben a l'art. 163 del Reial decret legislatiu 1/1994, de 20 de juny, pel qual s'aprova el text refós de la Llei general de la seguretat social (LGSS), que segons el nou redactat del Projecte de Llei són, resumidament:

- Per als primers 15 anys cotitzats, el 50%.
- A partir del setzè, per cada mes addicional de cotització comprès entre els mesos 1 i 248, s'afegirà el 0,19%.
- Superat el mes 248, s'afegirà el 0,18%, sense que el percentatge aplicable a la base reguladora pugui superar el 100%, a excepció de les situacions del punt següent.
- Quan l'accés a la jubilació sigui a una edat superior a la que resulti d'aplicació en cada cas de l'art. 161, es reconeixerà un percentatge addicional:
  - S'incentivarà amb el 2% fins a 25 anys cotitzats.
  - S'incentivarà amb el 2,75% entre 25 i 37 anys cotitzats.
  - S'incentivarà amb el 4% a partir de 37 anys.

Una altra via que suposarà incentivar la prolongació de la vida laboral és la que prové de les modificacions operades en les condicions de la jubilació voluntària. Es regula la jubilació anticipada distingint dues situacions: la voluntària i la de situació de crisi o tancament de l'empresa. Ja no es parla d'involuntària o situacions no imputables al treballador. En el Projecte s'augmenta el període mínim de cotització necessari, i es passa de 30 a 33 anys. La reducció de la pensió es calcularà mitjançant l'aplicació per trimestres o fraccions de trimestre, els coeficients són l'1,875% per trimestre per als treballadors amb menys de 38 anys i 6 mesos cotitzats i de l'1,625% per trimestre per als treballadors amb 38 anys i 6 mesos cotitzats o més. I se suprimeix la possibilitat de la jubilació especial a 64 anys, a partir de la data en què entrarà en vigor la nova normativa.

Respecte al personal funcionari, la disp. add. 8a LMSS va preveure que perquè als funcionaris públics els siguin d'aplicació les previsions de l'art. 163.2 LGSS, que regula l'accés a la jubilació a una edat superior a la que resulti d'aplicació segons l'art. 161 de la mateixa norma, el Govern haurà de remetre a les Corts Generals un Projecte de Llei que desenvolupi els termes de la prolongació de la permanència en el servei actiu a la qual es refereix l'art. 67.3 EBEP.

En definitiva, amb les modificacions introduïdes, efectivament es produirà una prolongació de la vida laboral. Aquesta en la majoria de casos serà forçada, ja que l'augment dels anys de cotització necessaris en molts casos, així com les modificacions dels càlculs de la base reguladora, no faran possible plantejar-se altres opcions.

Igualment es mantenen les diferències entre la situació del personal al servei de les administracions públiques: personal de dos tipus, laboral i funcionari. S'ha deixat passar l'oportunitat d'equiparar les regulacions en matèria de seguretat social, sobretot pel que fa a la jubilació, on les diferències són francament evidents.

Convé dir que aquestes reformes no s'han acabat. Tant els representants del Govern estatal com els dels sindicats majoritaris ja han anunciat que aquesta és la primera de diverses reformes necessàries que –és de desitjar– faran possible de mantenir el sistema de seguretat social, que suposa per a molts ciutadans un mínim nivell de benestar.

## VIII. La jubilació parcial

Carolina Gala Durán

Professora titular de Dret del Treball i de la Seguretat Social  
de la Universitat Autònoma de Barcelona

### La nova regulació prevista, comparada amb l'encara vigent

De la futura reforma de la pensió de jubilació sorprèn l'escàs protagonisme que s'atribueix a la figura de la jubilació parcial, on les reformes previstes –malgrat haver estat una font de frau en haver servit per encobrir veritables jubilacions anticipades– són molt escasses i d'aplicació –la que té un major impacte– molt a llarg termini.

En efecte, les reformes que es recullen al Projecte de Llei sobre actualització, adequació i modernització del sistema de seguretat social al voltant de la jubilació parcial són, excepte una d'elles, d'escassa importància i totes referides al cas del personal de les empreses privades i del personal laboral de les administracions públiques integrat en el règim general de la seguretat social. En cap moment del debat sobre la reforma de la pensió de jubilació s'ha plantejat l'ampliació de la jubilació parcial als funcionaris públics; o en altres paraules, el desenvolupament d'allò ja previst en l'art. 67.4 EBEP o, en fi, el desplegament reglamentari específic que exigeix el Tribunal Suprem per admetre aquesta possibilitat (així, STS de 6 de juliol de 2010). Del text del Projecte no es deriva, en definitiva, la voluntat d'avançar en el sentit de permetre la jubilació parcial dels funcionaris públics; però això, al meu parer, és més per motius «polítics», «d'imatge», de «cost econòmic» o «organitzatiu» que tècnics o jurídics.

En primer lloc, la futura reforma manté les dues modalitats de jubilació parcial actualment existents, amb una única modificació: l'adaptació dels marges d'edat a les modificacions introduïdes en l'edat de jubilació ordinària. Pot així optar-se a la jubilació parcial, per dues vies:

- La primera via és desconeguda en el sector públic. Es pot produir un cop complerta l'edat de jubilació ordinària, a partir d'ara variable i no situada exclusivament ja en 65 anys; variabilitat que es mantindrà fins al gener de l'any 2027, quan l'edat de jubilació ordinària se situarà en 67 anys per als qui no tinguin 38 anys i sis mesos cotitzats –«carrera laboral completa»– a la Seguretat Social o en 65 anys per a qui sí que els tingui.
- La segona via s'aplica en el cas del personal laboral. A partir de 61 anys (60 anys si és mutualista) i prenent com a límit final de referència, però no necessàriament de jubilació total (quan l'empleat públic no vol jubilar-se i no existeix una clàusula convencional de jubilació forçosa), aquesta mateixa edat variable de jubilació ordinària.

Això significa, d'una banda, una major complexitat en la gestió d'aquesta figura, en no existir ja una edat única i fixa d'accés (en el cas de la primera via) o de possible fi de la jubilació parcial (en la segona via), ja que aquestes es determinaran en cada cas en fun-

ció de l'any en què ens trobem i de la carrera de cotització de cada empleat (seguint allò establert en la futura disp. trans. 20a LGSS). En definitiva, «s'individualitza» la gestió de la jubilació parcial.

També, cal fixar-se que si bé, com és conegut, s'allargarà l'edat de jubilació més enllà de 65 anys, es manté inalterable l'edat d'inici de la segona via de jubilació parcial a 61 anys, la qual cosa suposa que, si no es modifica, l'any 2027 una persona podria estar sis anys en situació de jubilació parcial si no té una carrera laboral completa (38 anys i sis mesos o més cotitzats a la seguretat social). En la meua opinió, el fet que no s'hagi modificat aquesta edat inicial respon a la voluntat –discutible– de facilitar que, els propers anys, se segueixi utilitzant aquesta figura en el marc de les reestructuracions de plantilla, especialment en el sector privat. Igualment s'ha de tenir present que, en aquest cas, en ampliar-se l'edat de finalització de la jubilació parcial (excepte pròrroga quan no hi ha clàusula convencional de jubilació forçosa), també s'allargarà la durada inicial del contracte de relleu concertat per durada determinada.

En segon lloc, la reducció de jornada aplicable continua situada entre un mínim del 25% i un màxim del 75%, referits tots dos a la jornada d'un treballador a temps complet comparable en els termes previstos en l'art. 12 ET. També es manté l'obligació de celebrar un contracte de relleu quan s'accedeix a la jubilació parcial amb 61 anys, així com els requisits de sis anys d'antiguitat en l'empresa o entitat pública, i 30 anys complets cotitzats a la seguretat social. Com a supòsit especial, la reducció màxima de jornada pot arribar al 85% quan el treballador rellevista és contractat a jornada completa mitjançant un contracte de durada indefinida i s'acrediten, en el moment del fet causant, sis anys d'antiguitat i 30 anys de cotització a la seguretat social.

En tercer lloc, es modifica el que es disposa en l'art. 166.2.e LGSS, la qual cosa significa que després de la reforma, amb caràcter general, s'exigirà que hi hagi una correspondència entre les bases de cotització del jubilat parcial i del rellevista, de manera que la base corresponent al treballador rellevista no podrà ser inferior al 65% de la base per la qual cotitzava el jubilat parcial, amb independència, per tant, que el rellevista desenvolupi o no el mateix treball o un de similar. En aquest àmbit, es facilita el control, s'estableix aquesta correspondència amb caràcter general i es prescindeix del desenvolupament reglamentari –no esdevingut mai– previst amb anterioritat a la reforma. La correspondència entre les bases de cotització –xifrada en el 65%– pretén evitar que el sistema de seguretat social hagi d'assumir sobre costos, i garanteix una cotització mínima vinculada al contracte del rellevista.

En aquesta mateixa lògica d'evitar sobre costos, se situa la principal reforma incorporada en aquest àmbit, consistent en el fet que, a diferència de la situació actual, en la reforma es preveu que, durant el període de gaudi de la jubilació parcial, tant empresa o Administració com treballador cotitzaran per la base de cotització que hauria correspost si continués treballant a jornada completa. Mesura que es fonamenta en el fet que, com és conegut, el temps de jubilació parcial –anys– es computa com cotitzat a temps complet, tot i que la cotització es realitzi a temps parcial i, en molts casos, sobre la base d'una jornada de treball molt reduïda. Sens dubte, això suposa un gran avantatge per al jubilat parcial i per a l'empresa o entitat pública implicades (important reducció en el pagament de cotitzacions), però també un cost rellevant per al sistema de seguretat so-



cial, que considera aquest període cotitzat a temps complet sense haver rebut les cotitzacions corresponents; cost que, amb la reforma, es pretén pal·liar.

Però aquesta nova cotització a temps complet no s'aplicarà de forma immediata sinó de manera gradual i a llarg termini, ja que en el Projecte es preveu que, durant l'any 2013, la base de cotització serà equivalent al 30% de la base de cotització que hauria correspost a jornada completa (tret que la jornada de treball realitzada fos superior), i per cada any transcorregut a partir del 2014 s'incrementarà un 5% més fins a aconseguir el 100% de la base de cotització que hauria correspost a jornada completa. Això implica que fins l'1 de gener de l'any 2027 no s'aplicarà la cotització a temps complet. Si bé, en un primer moment, podria pensar-se que aquesta nova regla podria desincentivar el recurs a la jubilació parcial, ja que suposaria un major cost per a l'empresa o ens públic corresponent, aquest risc queda gairebé neutralitzat amb un règim transitori tan a llarg termini; circumstància que resulta discutible si el que es persegueix és l'eficàcia de la mesura.

En quart lloc i en concordança amb allò previst des de la perspectiva de seguretat social, el Projecte de Llei incorpora algunes reformes en l'art. 12.6 i 7 ET que pretenen adaptar-se essencialment, com vam veure abans, a la modificació de l'edat de referència per a l'accés o la fi de la jubilació parcial, segons la modalitat que es tracti (art. 12.6 i 7.b, si bé també s'assenyala que «el lloc de treball del treballador rellevista podrà ser el mateix del treballador substituït», mentre que en la regulació encara vigent es manifesta que aquest lloc «podrà ser el mateix... o un de similar, entenent per tal l'acompliment de tasques corresponents al mateix grup professional o categoria equivalent». La nova redacció proposada eludeix la referència –que havia suposat un límit especialment en la seva aplicació en les administracions públiques– al lloc similar identificat amb el mateix grup professional o categoria equivalent, però això no suposa, en utilitzar el «podrà», que el lloc de treball del rellevista hagi de ser el mateix del jubilat parcial, sinó que podrà ser aquest lloc o qualsevol altre, més enllà, ara, del límit del grup professional o categoria equivalent, amb el condicionant, això sí, com s'ha vist abans, que la base de cotització del rellevista no pot ser inferior al 65% de la base per la qual cotitzava el jubilat parcial. Al meu parer, aquesta nova redacció flexibilitza encara més el recurs a aquesta modalitat de jubilació.

Finalment, al jubilat parcial, quan decideixi jubilar-se totalment, un cop complerta la nova edat de jubilació ordinària (futura disp. trans. 20a LGSS), se li aplicarà la nova fórmula de càlcul de la base reguladora (segons el règim transitori recollit en la futura disp. trans. 5a de la citada llei) i el nou càlcul dels percentatges aplicables a la base reguladora (art. 163.1 i nova disp. trans. 21a LGSS). També s'aplicarà el nou règim jurídic si s'acudeix a la jubilació anticipada (que en les administracions públiques serà principalment per cessament voluntari a 63 anys, atesa la gairebé impossibilitat d'aplicar la nova regulació vinculada al cessament involuntari).

No obstant això, hi ha una excepció: encara que, com hem vist, els canvis introduïts en aquest àmbit no són especialment rellevants, s'estableix una clàusula de salvaguarda, i la disp. final 6a del Projecte assenyala que se seguirà aplicant la regulació de la pensió de jubilació, en les seves diferents modalitats, requisits d'accés i condicions i regles de determinació de prestacions, vigents abans de l'entrada en vigor de la reforma als qui «hagin accedit a la pensió de jubilació parcial amb anterioritat al 25 de març de 2011». Aquesta referència es pot interpretar en un doble sentit:



a) Aquestes persones se seguiran regint per la normativa anterior a la reforma en relació amb la seva situació de jubilats parcials i, en conseqüència, no se'ls aplicarà la regla de cotització progressiva cap a la jornada a temps complet (cotitzaran, en conseqüència, exclusivament per la jornada de treball que realitzin), el lloc de treball a exercir pel rellevista «podrà ser el mateix o un de similar» i l'edat de referència per a la jubilació total (i per a la pròpia durada del contracte de relleu) seguirà essent 65 anys.

b) El més important: aquest jubilat parcial podrà jubilar-se ordinàriament conforme a les regles anteriors i, per tant, a 65 anys d'edat, i se li exigiran 35 anys cotitzats per aconseguir el 100% de la base reguladora, amb els percentatges actuals i calculant la base reguladora sobre els últims 15 anys cotitzats; en definitiva, amb un règim més favorable que el previst en la reforma. I això, malgrat que aquesta jubilació ordinària pot produir-se anys després de l'entrada en vigor de la reforma (pensem, per exemple, en el cas d'un jubilat parcial amb 61 anys el febrer de 2011 que no es jubilarà amb 65 anys fins al febrer de 2015).

També es mantindrà l'aplicació de la normativa anterior en cas d'optar el jubilat parcial per la jubilació anticipada, la qual cosa, si es tracta d'un no mutualista, li resulta perjudicial ja que no podrà accedir, a partir de 63 anys, a la nova jubilació anticipada per cessament voluntari en el treball.

## **Valoració crítica**

Sens dubte, les grans reformes en matèria de jubilació no se situen en el marc de la jubilació parcial i probablement aquí es troba la principal crítica. En efecte, caldria preguntar-se si no s'hauria d'haver anat més enllà en les reformes per garantir que la jubilació parcial sigui una veritable via de foment de l'ocupació (substitució d'un treballador jubilat parcial per un treballador –jove– rellevista, veritable intercanvi de coneixements i experiències, formació, via per aconseguir una ocupació estable...) i no només una via d'accés avantatjós a una jubilació gradual fins a sis anys abans, com hem vist. Juntament amb això, haurien d'haver-se evitat sobrecostos per al sistema de seguretat social (s'ha avançat en aquest àmbit, però amb l'horitzó de l'any 2027, la qual cosa resulta inadmissible); es manté, d'altra banda, la correspondència entre les bases de cotització de jubilat parcial i rellevista en el 65% quan es podria haver incrementat.

Al meu parer, resulta contradictori proposar allargar l'edat de jubilació a 67 anys per mantenir el sistema de seguretat social i alhora permetre, de forma generalitzada, jubilacions anticipades (a 61 o 63 anys) i jubilacions parcials a 61 anys.

Igualment cal afegir que les reformes introduïdes no ajuden a excloure la idea –que comparteixen empleats i empreses i administracions públiques– que la jubilació parcial en realitat és una «jubilació anticipada» amb tots els drets i l'única obligació de prestar serveis un mes l'any o poca cosa més.

I en fi, com s'afirmava al començament, tampoc no és en la voluntat de la reforma ampliar aquesta modalitat als funcionaris públics, malgrat allò que assenyala l'EBEP, per la qual cosa es manté la diferència de règim i de tracte entre funcionaris públics i personal laboral a les administracions públiques, sense que sigui legal, òbviament, procedir a la laboralització dels primers per poder acudir, posteriorment, a la jubilació parcial.

## IX. La jubilació flexible

Carolina Gala Durán

Professora titular de Dret del Treball i de la Seguretat Social  
de la Universitat Autònoma de Barcelona

### **Explicació de la nova regulació prevista, comparada amb l'encara vigent**

Probablement una de les qüestions, entre moltes altres, que sorprenen de la futura reforma de la pensió de jubilació és el nul protagonisme que s'atribueix a una de les seves modalitats: l'anomenada jubilació flexible, atès que aquest tipus de jubilació ni tan sols se cita ni en l'Acord social i econòmic, signat pels agents socials (patronal i sindicats, CCOO i UGT) i el Govern el febrer passat, ni en el Projecte de Llei sobre actualització, adequació i modernització del sistema de seguretat social del mes de març.

Es tracta d'una figura incorporada en el nostre sistema de seguretat social el gener de 2002, i respecte de la qual no s'introdueix cap canvi directe, per la qual cosa es manté en els termes actuals que, d'altra banda, resulten bastant desconeguts, si bé és un dels pocs àmbits on no hi ha diferències entre empresa privada i administracions públiques.

En efecte, tal com preveu l'art. 165.1 paràgraf 2n LGSS (desplegat en l'art. 4 i següents del RD 1132/2002, de 31 d'octubre, de desenvolupament de determinats preceptes de la Llei 35/2002, de 12 de juliol, de mesures per a l'establiment d'un sistema de jubilació gradual i flexible), qualsevol persona amb independència que provingui del sector privat o del sector públic (excepte el cas dels funcionaris civils de l'Estat, forces armades i administració de justícia) que accedeixi a la pensió de jubilació –tant si es tracta de jubilació ordinària com anticipada o especial a 64 anys– pot compatibilitzar el cobrament de la pensió amb un treball a temps parcial, i durant aquesta situació es redueix la quantia de la pensió en proporció inversa a la reducció aplicable a la jornada de treball del pensionista en relació amb la d'un treballador a temps complet comparable (definit en els complexos termes previstos en l'art. 12.1 ET).

Per tant, a diferència de la jubilació parcial, ens trobem davant una persona ja jubilada totalment que, pel motiu que sigui (de caràcter econòmic, personal, familiar...), decideix tornar a treballar a temps parcial, i que durant aquest temps percep, alhora, la pensió de jubilació –reduïda en proporció a la jornada de treball desenvolupada– i la retribució corresponent.

S'apliquen, no obstant això, dos límits: aquest nou treball ha de ser a temps parcial amb una reducció entre un 25% i un 75% de la jornada; si és a temps complet se suspèn, almenys de moment, la pensió de jubilació (en la futura reforma es fa referència, encara que no se'n concreten els termes, a una possible compatibilitat entre la pensió de jubilació i el treball a temps complet), i no pot tractar-se de treball per compte propi o autònom (la norma exigeix expressament l'existència d'un contracte de treball a temps parcial en els termes, bastant amplis per altra banda, del citat art. 12 ET).

Cal assenyalar, així mateix, que la pensió de jubilació flexible és compatible amb les prestacions d'incapacitat temporal o de maternitat, derivades de l'activitat efectuada a temps parcial, i que es manté la condició de pensionista a l'efecte de les prestacions sanitàries.

Si ens plantejem quins avantatges obtindria un empleat d'una administració local ja jubilat totalment (tant ara com després de la reforma) si acudeix a la jubilació flexible, se'n poden destacar dos:

- Les cotitzacions realitzades durant la situació de jubilació flexible tenen efectes per a la millora de la pensió corresponent, un cop produït el cessament en el treball a temps parcial, per a la qual cosa es procedeix a calcular de nou la base reguladora tenint en compte aquestes noves cotitzacions, i conforme a les regles que estiguin vigents en el moment del cessament en l'activitat a temps parcial. No obstant això, si aquest nou càlcul comporta una reducció de la quantia de la base reguladora anterior, es manté aquesta última, si bé aplicant les revaloritzacions produïdes des de la data de determinació de la base reguladora fins a la del cessament en el treball a temps parcial.
- Les cotitzacions efectuades durant la jubilació flexible donen lloc a la modificació del percentatge aplicable a la base reguladora, en funció del nou període de cotització acreditat (cal tenir en compte que el temps de jubilació flexible es computa, a aquest efecte, com si fos treball a temps complet) i, a més, aquestes cotitzacions tenen efectes per disminuir o, si escau, suprimir, el coeficient reductor que s'hagués aplicat en el cas de jubilació anticipada. Això suposa que aquesta via té avantatges evidents per als empleats públics (mutualistes o no) que es jubilen anticipadament i veuen minvada la seva pensió, i/o per als que no han aconseguit, en jubilar-se, la carrera laboral completa que els permet accedir al 100% de la pensió. Actualment s'exigeix per a això tenir 35 anys o més cotitzats a la seguretat social i després de la reforma –encara que de forma gradual– 37 anys o més cotitzats.

Tanmateix, cal tenir present que si bé, com s'assenyalava abans, la futura reforma de la pensió de jubilació no incideix directament en aquest àmbit, sí que ho fa d'una forma indirecta, en variar l'edat de jubilació ordinària, alterar els termes i l'edat –en cas de cessament voluntari– de la jubilació anticipada dels no mutualistes i eliminar la jubilació especial a 64 anys. Això comporta, un cop entri en vigor la reforma, tres conseqüències:

- Els jubilats ordinaris podran seguir acudint a aquesta via però a una edat, progressivament, més tardana (en els termes de la futura disp. trans. 20a LGSS), arribant als 67 anys d'edat el gener de 2027, excepte aquells empleats que tinguin una «carrera laboral completa», que se situa en 38 anys i sis mesos cotitzats també el gener de 2027, que es podran seguir jubilant ordinàriament a 65 anys d'edat.
- En cas de jubilació anticipada per cessament voluntari en el treball, l'accés a aquesta via també es retardarà, en passar l'edat de jubilació de 61 a 63 anys. Per contra, l'edat en el supòsit de cessament en el treball no imputable a la voluntat de l'empleat es manté en 61 anys tot i que s'endureixen les condicions d'accés, i en el sector públic és gairebé inviable (en vincular-se aquest cessament involuntari essencialment a un acomiadament fonamentat en causes econòmiques o en un procés concursal).

- En desaparèixer la jubilació especial a 64 anys, només podran accedir a la jubilació flexible els que hagin estat jubilats a través d'aquesta modalitat abans de la reforma.

Cal preguntar-se quin pot ser el motiu pel qual ni l'Acord social i econòmic ni el Projecte de Llei es refereixen a la jubilació flexible. Això és probablement per causa de l'escàs èxit que aquesta mesura ha tingut, fins ara, en la pràctica. De fet, aquesta figura ha quedat gairebé circumscrita al cas d'alts directius que, ja jubilats, han decidit tornar a treballar en tasques de consultoria o assessorament. Al meu entendre, el mateix paper cal augurar-li per al futur, especialment quan la filosofia de fons de la reforma és precisament l'allargament de la vida laboral i, per tant, el retard de l'edat de jubilació. És més, es pot afirmar, fins i tot, que la jubilació flexible sintonitza amb aquesta filosofia de fons perquè suposa treballar més temps un cop jubilat, amb el consegüent estalvi de prestacions pel sistema de seguretat social.

### **Valoració crítica**

No és possible parlar de reformes en el marc de la jubilació flexible, ja que, com hem vist, el seu règim jurídic no es veu modificat d'una forma directa, probablement perquè es tracta d'una figura bastant desconeguda i molt poc utilitzada en la pràctica i perquè la seva lògica de fons –tornar a treballar a temps parcial estant ja jubilat– sintonitza perfectament amb la filosofia que regeix la futura reforma de la pensió de jubilació: treballar més anys i ajornar l'accés a la pensió, estalviant prestacions al sistema de seguretat social.

No obstant això, sí que es podria haver fet alguna cosa per fer més atractiu l'accés a aquesta fórmula de jubilació permetent –ara no és possible– que traspassada la frontera de l'edat ordinària de jubilació –edat que passa a ser variable fins al 2027, en els termes de la futura disp. trans. 20a LGSS, abans citada– qui recorregués a aquesta mesura i ja tingués una carrera laboral completa pogués accedir als percentatges addicionals de pensió (del 2% al 4% en funció de la carrera de cotització individual) vinculats al perllongament de la vida laboral i regulats en l'art. 163.2 LGSS (que també es modifica, encara que de forma poc transcendent, en el Projecte de Llei). Això donaria lloc que el jubilat flexible, en aquest cas, hagués pogut superar el percentatge del 100% de pensió.

En definitiva, com s'assenyalava anteriorment, en aquests moments i també després de la futura reforma, aquesta figura només resulta interessant per a determinades categories professionals –especialment alts directius– que volen seguir vinculats a l'activitat laboral després de la jubilació i per a les persones que no tenen una carrera laboral completa que els permeti aconseguir el 100% de la pensió o bé han recorregut a la jubilació anticipada, aplicant-se el corresponent coeficient reductor.

# X. La jubilació forçosa per raó d'edat del personal laboral al servei de l'Administració local

Xavier Boltaina Bosch

Professor de Dret Administratiu de la Universitat de Barcelona

## Introducció

En un moment de gran debat sobre la prolongació més enllà de 65 anys de l'edat de jubilació i a la vista del Projecte de Llei que es tramita a les Corts, hi ha un aspecte que sembla haver-se deixat de banda, com és el de les clàusules de jubilació forçosa per edat dels treballadors. Mentre el Projecte preveu una transició progressiva dels 65 als 67 anys des del 2013 al 2027 i es modifiquen així mateix els períodes de cotització exigits per accedir a una pensió del 100%, no hi ha debat sobre si un cop complerta la referida edat, es mantindran o no les clàusules de jubilació forçosa previstes per conveni col·lectiu. Tot sembla indicar que sí, la qual cosa obliga a aproximar-nos al règim vigent d'aquesta jubilació forçosa per raó d'edat del personal laboral de les administracions públiques segons allò que preveu actualment l'Estatut dels Treballadors.

Hem de partir de diverses premisses:

- És constitucionalment factible fixar una edat forçosa de jubilació a través de conveni col·lectiu. De fet, ara com ara, per al personal laboral de l'Administració pública, és l'única via possible. La STC 58/1985 va fixar que la Constitució no prohibeix, i la legislació permet, aquestes modulacions o restriccions al dret individual al treball. En concret, no és inconstitucional fixar una edat de jubilació forçosa; un conveni col·lectiu pot afectar un dret laboral de caràcter individual, com és el dret al treball.
- Les previsions de jubilació forçosa han d'estar justificades de manera objectiva i raonada; l'existència de criteris diferents fruit de la negociació col·lectiva entre diferents administracions no suposa una discriminació inconstitucional (STC 58/1985). Per tant, cada conveni col·lectiu de cada entitat local podrà fixar un règim diferent o fins i tot no fixar-ne cap.
- Aquesta possibilitat no és incondicionada. Per al TC, han de complir-se dos principis:
  - El treballador ha d'acreditar tots els requisits per a l'accés a una pensió contributiva no assistencial (STC 35/1985, 58/1985, 95/1985 i SSTC 111 a 136/1985).
  - Que es vinculi a una determinada política d'ocupació, que el TS va concretar no exigint de manera forçosa la cobertura de les vacants dels jubilats forçosos i conclouent que resultava també acceptable que una política de manteniment de l'ocupació s'aconeguís de vegades mitjançant l'amortització dels llocs de treball deixats vacants pels treballadors jubilats.

## **Règim actual vigent: la Llei 14/2005, de reforma de l'Estatut dels Treballadors**

La regulació de la possibilitat de fixar la jubilació forçosa per edat a través de conveni col·lectiu va desaparèixer per una reforma legal de l'any 2001. Després de la victòria del PSOE en les eleccions del 2004, s'inicia una pressió empresarial i sindical per recuperar la possibilitat que emparava fins al 2001 la disp. add. 10a ET. Això s'evidencia a la Declaració per al diàleg social de 8 de juliol de 2004 signada pel nou Govern amb les organitzacions sindicals i empresarials, que es va concretar finalment en la Llei 14/2005, d'1 de juliol, sobre les clàusules dels convenis col·lectius referides al compliment de l'edat ordinària de jubilació, que com a tal norma «ressuscita» (segons expressió del TS) la disp. add. 10a ET.

La nova disp. add. 10a ET aprovada el 2005 situa la possibilitat de jubilació per raó d'edat en els paràmetres següents:

- L'ET en cap cas fixa una edat de jubilació forçosa, ni tampoc la possibilitat de prolongació del servei dels treballadors a partir de determinada edat, la qual cosa ho diferencia clarament del dret de la funció pública. Els convenis col·lectius podran establir clàusules que fixin la jubilació forçosa per edat del personal laboral de cada Administració pública. La seva validesa dependrà del compliment dels requisits que seguidament s'indiquen.
- La clàusula ha de vincular-se a objectius coherents amb la política d'ocupació expressats en el conveni col·lectiu, tals com la millora de l'estabilitat en l'ocupació, la transformació de contractes temporals en indefinits, el sosteniment de l'ocupació, la contractació de nous treballadors o qualssevol altres que s'adrecin a afavorir la qualitat de l'ocupació.
- El treballador afectat per l'extinció del contracte de treball haurà de tenir cobert el període mínim de cotització o un de major si així s'hagués pactat en el conveni col·lectiu, i complir els altres requisits exigits per la legislació de seguretat social per tenir dret a la pensió de jubilació en la modalitat contributiva, això és, l'edat –actual– de 65 anys o en el futur i de manera progressiva la que fixi la nova legislació, així com també el compliment dels períodes de carència de cotització.

Quant a l'EBEP, aquest no afegeix res a la qüestió ja que no conté en el seu articulat cap referència a la jubilació del personal laboral al servei de l'Administració, i s'ha d'entendre, doncs, que s'aplica sense limitació el dret laboral.

### **La política d'ocupació prevista en conveni col·lectiu**

Com ja s'ha indicat, a més dels requisits assenyalats, la disp. add. 10a ET obliga que el conveni col·lectiu que fixi una edat de jubilació forçosa es vinculi a «objectius coherents amb la política d'ocupació», que s'expressaran en la referida norma convencional. És l'autèntic nus gordià de tot el debat. Orientativament, la disp. add. 10a assenyala quins poden ser aquests objectius, considerats correctes pel dret comunitari:

- La millora de l'estabilitat en l'ocupació.
- La transformació de contractes temporals en indefinits.



- El sosteniment de l'ocupació.
- La contractació de nous treballadors.
- Qualsevol objectiu que s'adreci a «afavorir la qualitat de l'ocupació».

S'ha de determinar el contorn dels referits «objectius», perquè a l'hora de concretar-los en les nostres entitats locals es tingui una noció al més propera possible a les tesis que actualment defensa la jurisprudència:

- La relació d'objectius descrits per la disp. add. 10a és orientativa i oberta.
- La interpretació del concepte pot comprendre tres grans esferes: estabilitat, sosteniment i increment de la qualitat de l'ocupació.
- La major ambigüitat es dona en l'expressió «qualitat de l'ocupació», i en aquest sentit és interessant assenyalar que la jurisprudència incorpora dins d'aquestes mesures una pluralitat de supòsits, com poden ser la promoció professional, la conciliació de la vida laboral i familiar o la implantació d'innovacions tecnològiques, entre d'altres, «que repercuteixin en la bondat de l'ocupació».
- Es requereix una concreció d'aquests objectius, que no poden limitar-se a una reproducció de la llei o l'expressió de formes vagues i «de buida retòrica».

Per això, no n'hi ha prou que el conveni col·lectiu hagi incorporat mesures de política d'ocupació: cal que aquestes apareguin de forma expressa vinculades a la jubilació forçosa. No és imprescindible que es recullin en el mateix precepte que regula la jubilació, sinó que poden indicar-se en els articles que es refereixin a la política d'ocupació i vincular-se, de forma inequívoca i relacionada, amb aquesta jubilació forçosa. En concret, s'ha afirmat (STS de 12-5-2009) que «sobre com han d'expressar-se els objectius coherents amb la política d'ocupació, la Sala considera, perquè els criteris del Tribunal Constitucional no resultin burlats, que per legitimar la validesa de les clàusules de cessament forçós per edat, no n'hi ha prou amb la concreció de qualsevol objectiu dels que la norma enumera (pensi's que les innovacions tecnològiques esmentades, per exemple, porten a afavorir la qualitat de l'ocupació, però serien feble justificació per amortitzar per si soles llocs de treball per la via de la jubilació col·lectivament pactada), ni tampoc és suficient que es faci una mera reproducció de la seva abstracta expressió legal, sense una concreta especificació...».

És aquesta última obligació de «política d'ocupació» la que comporta més dificultats a les administracions públiques, perquè els termes del precepte estan redactats en clau d'empresa privada (transformació de contractes temporals en fixos, sosteniment de l'ocupació, millora de l'estabilitat o afavoriment de la qualitat de l'ocupació), la qual cosa comporta també plantejar-se si tal exigència de la disp. add. 10a ET pot ser contradictòria amb les lleis d'ocupació pública i pressupostàries, que en els últims anys fixen criteris clarament restrictius quant a la incorporació de nous empleats, o bé que l'estabilitat en l'ocupació o la transformació de temporals en fixos ha d'emmarcar-se en un procés selectiu públic. Això obliga a plantejar-se amb claredat si la disp. add. 10a és aplicable –o resulta factible la seva aplicació– a les administracions públiques, i comprovar així mateix com s'ha recollit en la negociació col·lectiva més recent aquesta circumstància.

## **La política d'ocupació en l'Administració local: el gran dilema**

Malgrat unes primeres sentències –de maig del 2008– molt favorables a l'Administració, al desembre d'aquest mateix any es produeix un tomb total del criteri jurisprudencial.

Efectivament, en dues sentències d'ídèntica data (22 de desembre de 2008, en recursos de cassació en unificació de doctrina) el TS modifica el criteri que mantenia, que era molt més lax i que tolerava una major ambigüïtat en les clàusules dels convenis col·lectius de l'Administració. El nou posicionament que a continuació exposarem s'ha reiterat en posteriors sentències, com les STS de 14-10-2009 i de 10-11-2009).

En les sentències de desembre del 2008 apareixen reflectits vots particulars que consideren que els requisits de la disp. add. 10a ET no són exigibles als convenis col·lectius del personal laboral de les administracions públiques. En concret, una minoria del Tribunal considera que la política d'ocupació ja es plasma o concreta en els principis d'accés a la funció pública, incorporats també en la Llei de pressupostos, que a més fixa, de forma ja habitual, límits en les taxes de reposició d'efectius (per al 2011, entre el 10% i el 30% segons la població del municipi).

No obstant això, l'opinió majoritària actual dels tribunals és que l'Administració pública no està eximida de l'aplicació de la disp. add. 10a ET. Concretament:

- Les administracions públiques, quan contracten laboralment, estan subjectes a les mateixes regles jurídiques que els altres empleadors. Afirmació aquesta de la qual discrepo, més encara després de l'EBEP.
- Cap llei exigeix l'Administració dels requisits establerts en la disp. add. 10a, malgrat que això seria raonable segons el mateix Tribunal Suprem.
- Es reconeix la gran dificultat que suposa incorporar en l'Administració el cessament forçós per edat i el seu condicionant amb polítiques d'ocupació, perquè la negociació es duu a terme sobre la base d'un conveni col·lectiu de personal laboral i la política d'ocupació pública instituïda per les lleis de funció pública i pressupostàries s'aplica a un àmbit molt més extens, fins al punt que el Tribunal Suprem afirma que això constitueix «un clar obstacle per a l'aplicació –en els sectors públics– de la mesura extintiva reinstaurada per la Llei 14/2005».

## **Propostes a tenir en compte en la negociació col·lectiva**

Les recomanacions a tenir en compte per a futures negociacions de convenis col·lectius, si les parts desitgen mantenir una política de jubilació forçosa per edat adaptada a la llei i a la jurisprudència, serien al meu parer les següents:

- Qualsevol mesura de jubilació forçosa per edat ha d'emparar-se en allò previst expressament en el conveni col·lectiu de l'Administració. En aquesta norma –el conveni col·lectiu– i no en cap altra.
- Les clàusules de jubilació forçosa, fins i tot aquelles que repeteixin redactats idèntics als previstos per llei per als funcionaris (alguns convenis ja ho fan així), han d'anar sempre unides a polítiques d'ocupació –la qual cosa, tanmateix, no s'exigeix en cap cas per al personal no laboral de l'Administració–, que es concretaran específicament



en el conveni col·lectiu, ja sigui en l'articulat sobre jubilació o bé en les mesures dedicades expressament a la referida política d'ocupació.

- Com que això no resulta gens fàcil davant una política molt restrictiva d'incorporació de nous efectius a l'Administració pública tenint en compte les dures limitacions fixades per les lleis pressupostàries (per al 2011, una taxa de reposició d'efectius del 10%, excepte en municipis de població inferior a 20.000 habitants que s'eleva al 30%), els convenis col·lectius de personal laboral han d'explorar algunes vies, tant a l'empesa de l'EBEP com de la disp. add. 10a ET, ja que com assenyala la STS de 14-10-2009, en estar sotmeses les administracions al principi de legalitat i jerarquia, «difícilment poden negociar en un conveni col·lectiu les mesures previstes en l'apartat a de la disp. add. 10a». Segons el meu criteri, davant la dificultat evident que la política d'ocupació vinculada a la jubilació forçosa es canalitzi en polítiques selectives, les hipòtesis més factibles es concretarien en:
  - La disp. trans. 4a EBEP, que regula la consolidació de l'ocupació temporal en places pressupostades i ocupades amb anterioritat a l'1 de gener de 2005. Encara que aquest procés de consolidació és voluntari, segons la disp. trans. 4a seria una bona eina per ser tinguda en compte en el conveni col·lectiu, més encara quan la Llei de pressupostos estableix que la taxa de reposició d'efectius (molt disminuïda ja el 2011) no es veu afectada respecte a tal consolidació d'ocupació precària.
  - Explorar les fórmules que permet l'expressió in fine de la disp. add. 10a a ET, quan es refereix a objectius coherents amb la política d'ocupació tals com «[...] qualssevol altres que s'adrecin a afavorir la qualitat de l'ocupació». Aquesta «qualitat» pot concretar-se en nombrosos aspectes en les nostres administracions públiques. Per exemple:
    - a) Polítiques de formació dels empleats.
    - b) Avaluació de l'acompliment.
    - c) Polítiques de promoció, incloent-hi la promoció per funcionarització prevista a la disp. trans. 2a EBEP.
    - d) Règim d'ajudes socials.
    - e) Política de seguretat i salut en el treball.
    - f) Introducció de noves tecnologies en el treball, que permetin una millor qualitat i desenvolupament d'aquest.
    - g) Polítiques de conciliació de la vida professional i personal.

Com a conclusió, i tal com va afirmar l'abans citada STS de 22-12-2008, és possible explorar tot tipus de mesures que repercuteixin en «la bondat en l'ocupació», i que no necessàriament han de passar per un increment de la despesa pública ni per una pèrdua dels principis d'eficàcia i eficiència de l'Administració en ordre a concedir més drets no raonables, sinó per una adequada relació entre aquesta millora de les condicions de treball i una racionalització dels recursos humans i econòmics de les corporacions.

# XI. Tractament especial de determinats col·lectius: mares que interrompen la seva vida laboral per tenir cura dels fills, i joves contractats a través de programes formatius o d'investigació

Mònica López Cabrera

Secretària tecnicajurídica d'Estudis i Programes del sindicat UGT  
a la Diputació de Barcelona

## Introducció

Com a qüestió prèvia abans d'analitzar el tractament especial d'aquests col·lectius, és necessari situar l'escenari en què s'ha desenvolupat l'Acord social i econòmic del mes de febrer de 2011 entre el Govern, UGT, CCOO, CEOE i CEPIME.

L'acord s'ha d'emmarcar en un context de desconfiança dels mercats, risc d'intervencions europees, necessitat de reducció del dèficit, unes polítiques europees dirigides a la reducció dràstica de la despesa pública i de la protecció social, reducció de salaris dels empleats públics, congelació de pensions, anuncis d'endarreriment de l'edat de jubilació, reducció de les despeses en pensions i fixació de dates límit per aprovar un Avantprojecte de Llei de reforma de pensions amb o sense acord amb els interlocutors socials.

Davant d'aquestes premisses, amb capacitat negociadora, mobilitzacions sostingudes i propostes s'aconseguí assolir l'Acord social i econòmic, que va modificar de manera substancial les propostes del Govern basades, en un primer moment, en una retallada lineal de la despesa que afectava sobretot els treballadors per compte aliè. Es va evitar així una retallada injustificada de drets, com ho era, entre d'altres, la generalització a 67 anys de l'edat de jubilació, s'arribà a un repartiment més just, i es va defensar el sistema públic de pensions davant d'altres sistemes privats o mixtos de capitalització obligatòria.

Després de la signatura de l'acord esmentat, l'1 d'abril passat es publicà al BOCG el Projecte de Llei sobre actualització, adequació i modernització del sistema de seguretat social. Aquest inclou regulacions adreçades a incrementar les carreres de cotització de dones i joves per ajudar a completar carreres discontinües per dedicar-se a la cura de fills, i per endarrerir la incorporació al mercat de treball amb l'objecte de formar-se.

## **Mares o pares que interrompen les seves carreres de cotització per tenir cura dels fills**

L'art. 9 del Projecte introdueix dues modificacions al Reial decret legislatiu 1/1994, de 20 de juny, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei general de la seguretat social (LGSS): una, relativa a la interrupció de la vida laboral per extinció de la relació laboral o finalització del cobrament de la prestació d'atur; l'altra, consistent en una ampliació del període de cotització en el cas d'excedència per cura de fills:

- En el cas d'interrupció de la vida laboral per tenir cura de fills o filles, es preveu una nova disposició addicional a la LGSS. Aquesta implica que la interrupció de la cotització derivada de l'extinció de la relació laboral o de la finalització del cobrament de prestacions d'atur produïdes en el període entre els nou mesos abans del naixement (inici de l'embaràs), o els tres mesos anteriors a l'adopció o acolliment permanent (pensant en estades a l'estranger necessàries per a l'adopció) i la finalització del sisè any posterior a la dita situació, es computa com a període cotitzat als efectes exclusius de determinar l'edat d'accés a la jubilació.

S'estableix, però, la limitació de la durada del còmput com a període cotitzat, en nou mesos per cada fill o menor acollit o adoptat amb un límit màxim acumulat de dos anys, i sense que en cap cas pugui ser superior a la interrupció real de cotització. Aquest benefici només es reconeix a un dels progenitors, i s'atorga el dret a la mare en cas de controvèrsia entre ells.

Per tant, es podrà avançar, amb un màxim de dos anys (nou mesos per cada fill), l'edat de jubilació de les dones o homes que hagin interromput la seva vida laboral per la cura de fills, sempre que sumant aquests períodes addicionals a la seva carrera de cotització, puguin completar-la per accedir a la jubilació entre 65 i 67 anys.

- Respecte a l'excedència per cura de fills, actualment l'art. 180 LGSS, en la redacció donada per la Llei orgànica 3/2007, de 22 de març per a la igualtat efectiva de dones i homes, preveu dos anys com a període de cotització efectiva (ampliables en cas de família nombrosa a 30 o 36 mesos segons la seva categoria) a efectes de les corresponents prestacions de la seguretat social per jubilació, incapacitat permanent, mort i supervivència, maternitat i paternitat en el cas d'excedència per la cura de fills o menors acollits encara que ho fossin provisionalment.

Amb les previsions d'aquest Projecte, es dona una nova redacció a l'art. 180 LGSS i s'eleva per a aquest tipus d'excedència de dos a tres anys el període de cotització efectiva (no es fa al·lusió, però, a l'excedència per cura de familiars).

Amb aquesta modificació, es continua avançant en les mesures de conciliació de la vida personal, familiar i laboral, que en els darrers anys s'han introduït tant des del punt de vista legislatiu com convencional, i es va més enllà de mesures que es limiten a nous permisos, llicències o millores i ampliacions d'aquestes i que sovint no han estat avalades per reformes en el sistema de seguretat social, cosa que ha provocat que l'ús d'aquestes mesures de conciliació hagi tingut efectes negatius a l'hora d'accedir a les prestacions del dit sistema, especialment en matèria de pensions d'incapacitat permanent i jubilacions. Amb la modificació de l'art. 180 LGSS en ocasió de la Llei orgànica 3/2007, i ara amb aquest Projecte, es continua en la línia d'avançar cap a la no-penalització, en cap aspecte, per l'ús de mesures de conciliació.

Com les xifres ens demostren, encara queda, però, molt per avançar en matèria d'igualtat. Durant l'any 2010 es van registrar 40.948 excedències per cura de familiars: 38.448 van correspondre a sol·licituds presentades per dones i 2.500 per homes. A tall d'exemple, i per disposar d'una referència de les repercussions que aquesta nova regulació pot tenir en les nostres administracions públiques, a l'Administració de la Generalitat de Catalunya durant el 2010 van sol·licitar l'excedència per cura de fills un total de 188 empleats públics (169 dones i 19 homes) i per cura de familiars un total de 98 empleats públics (66 dones i 32 homes). Així, més enllà de canvis legislatius, també són necessaris canvis de mentalitat sobre com s'han d'afrontar les responsabilitats familiars, que requereixen temps per a la seva consolidació en el futur.

### **Joves contractats a través de programes formatius o d'investigació**

En relació amb els joves, el Projecte en la disp. add. 3a preveu que el Govern, d'acord amb les previsions de l'art. 97.2 *m* LGSS, establirà els mecanismes d'inclusió dels participants en programes de formació finançats per organismes o entitats públiques o privades que, vinculats a estudis universitaris o de formació professional, comportin contraprestació econòmica per als afectats, sempre que, per raó dels dits programes i conforme a les disposicions en vigor, no estiguessin obligats a donar-se d'alta en el respectiu règim de seguretat social; correspondrà a un reglament la determinació dels termes i condicions de la inclusió.

En el cas de treballs a l'estranger, es possibilitarà també la formalització de convenis especials per a la participació en programes de formació i investigació remunerats. No es requerirà, doncs, activitat laboral prèvia per a la subscripció d'un conveni especial amb la seguretat social, i s'eliminaran les restriccions que puguin produir-se a través de programes formatius o d'investigació.

En conseqüència, els joves que participin en programes de formació vinculats a estudis universitaris o de formació professional restaran protegits per la seguretat social, ja que els organismes o entitats, públics o privats, que els financin hauran de cotitzar per ells al sistema, i tindran la mateixa protecció i les mateixes limitacions temporals que els contractes formatius. S'ha de recordar que a partir de la Llei 35/2010, de 17 de setembre, de mesures urgents per a la reforma del mercat de treball, l'acció protectora de la seguretat social d'aquesta mena de contractes comprendrà totes les exigències, incloent-hi la d'atur i el dret a la cobertura del FOGASA.

El Projecte preveu igualment que les persones que en la data d'entrada en vigor de la disposició reglamentària de desenvolupament s'haguessin trobat en aquesta situació, podran subscriure un conveni especial, per una única vegada, en els termes, terminis i condicions que determini el Ministeri de Treball i Immigració, que els possibiliti el còmput de cotització pels períodes realitzats abans de la data assenyalada, fins a un màxim de dos anys en el període dels quatre anys anteriors a la publicació en el BOE de la nova llei.

L'entrada en vigor d'aquesta disp. add. 3a no es produirà, com la major part del seu articulat, l'1 de gener de 2013 sinó que serà en la data de publicació de la llei en el BOE

(segons les previsions del Govern serà a finals del 2011, i només es podran recuperar els períodes formatius compresos entre finals del 2007 i el 2011). Això suposarà una mitjana de 50 euros mensuals amb el màxim de 24 mensualitats, o el que és el mateix, 1.200 euros, que hauran de costejar els mateixos interessats.

Totes aquestes previsions, sens perjudici dels canvis que poden experimentar encara en seu parlamentària, també resten condicionades a una regulació reglamentària que ha de fixar termes, terminis i condicions i que probablement s'endarrerirà respecte a l'aprovació de la nova llei.

En definitiva, el tractament especial d'aquest col·lectiu en el Projecte intenta evitar que es penalitzi el fet de formar-se i incorporar-se més tard al mercat laboral per poder optar a una pensió de jubilació. Atès que a Catalunya el 50% de la població entre 16 i 29 anys no cotitza, i que la reforma comportarà l'allargament del període de cotització, el sindicat UGT ha iniciat una campanya per reconèixer un any de cotització a tots els joves que hagin finalitzat un grau mitjà de formació professional, dos en el cas de grau superior i tres per als que finalitzin un grau universitari. El reconeixement es realitzaria al final de la vida laboral en cas de ser necessari per arribar al 100% de la prestació. Es pretén, així, continuar aportant propostes que contribueixin a compensar l'endarreriment de la incorporació al món laboral i facilitar l'accés dels joves a poder gaudir del sistema públic de pensions, seguint la línia d'altres països com Alemanya o França on hi ha reconeixements de cotitzacions per períodes d'estudis.

En conclusió, es pot afirmar que les mesures correctores que s'introdueixen en les cotitzacions més curtes i irregulars sobre tots dos col·lectius analitzats contribueixen a reforçar la solidaritat del sistema, ja que el major esforç contributiu queda equilibrat i s'intenta evitar l'impacte negatiu que pateixen en l'accés a les prestacions de seguretat social tant joves que estudien com dones o homes que abandonen el mercat laboral per dedicar-se a la cura de fills. Però no s'ha d'oblidar que encara resta pendent tot un recorregut parlamentari en un context socioeconòmic difícil, per la qual cosa les centrals sindicals hem d'estar vigilants perquè el text definitiu no pateixi una variació que desvirtui el contingut de l'acord.

## **XII. Tractament especial de determinats col·lectius: persones que realitzen treballs d'especial perillositat o penositat**

Rafael Laraña Cobo

Professor associat especialista en Seguretat Social de la Universitat Pompeu Fabra

### **Una qüestió clàssica de la seguretat social**

L'actual art. 161 bis 1 LGSS recull la fórmula clàssica de la nostra legislació per la qual l'edat legal de jubilació podrà ser rebaixada per reial decret en les activitats de naturalesa especialment penosa, tòxica, perillosa o insalubre i que tinguin elevats índex d'accidentalitat.

L'especial tractament de determinats col·lectius o professions a l'hora de determinar l'edat de jubilació no és, doncs, una qüestió nova. Ja des d'abans de la creació del nostre sistema de seguretat social han existit excepcions per les quals ha estat possible que determinats professionals poguessin avançar la jubilació.

### **Els mecanismes per avançar l'edat de jubilació**

El mecanisme que tradicionalment s'ha fet servir és l'establiment de coeficients reductors que s'apliquen al temps efectiu de treball, i el resultat és el període de temps en què resulta rebaixada l'edat de jubilació.

Els col·lectius pioners han estat, fonamentalment, tres: mineria del carbó, treballadors del mar i treballadors ferroviaris.

Els coeficients s'elevan a mesura que el treball es realitza en condicions més dures. Per exemple, en la mineria del carbó, el més alt correspon a la categoria de miner picador (0,50) i el més baix a les categories d'exterior (0,05). D'aquesta manera, un miner, si treballa 10 anys com a picador, podrà avançar la seva jubilació cinc anys sobre l'edat legal aplicable a la resta dels treballadors (10 multiplicat per 0,5). El sistema establert per a la mineria del carbó s'ha adaptat amb posterioritat a la resta de l'activitat minera.

Juntament amb aquests tres grups clàssics, la tècnica del coeficient reductor també s'ha aplicat a altres professions, com el personal de vol en treballs aeris.

D'altra banda, s'han utilitzat mecanismes específics per a col·lectius concrets: artistes i professionals taurins. En aquests casos no s'aplica un coeficient reductor, sinó que, per als artistes en espectacles públics, es pot avançar l'edat de jubilació en determinades activitats; i els professionals taurins, en funció de la seva categoria, han d'acreditar un nombre mínim d'actuacions.

## Últimes tendències

El panorama d'activitats amb mecanismes d'anticipació de l'edat de jubilació s'havia quedat estancat des dels anys vuitanta. Finalment, es va reactivar a partir del 2003 per a un col·lectiu fins en aquell moment absolutament ignorat: els treballadors discapacitats. És innegable que una persona que pateix una discapacitat s'ha d'esforçar molt més que la resta per endreçar-se, desplaçar-se i complir les seves obligacions laborals. Producte de la sensibilització per aquest col·lectiu és el Reial decret 1539/2003, de 5 de desembre, que estableix coeficients reductors a favor de treballadors amb un grau de discapacitat igual o superior al 65% (RDCRTD).

El Reial decret 1851/2009, de 4 de desembre, pel qual es desplega l'article 161 bis de la Llei general de la seguretat social, estableix la possibilitat d'anticipar l'edat de jubilació als treballadors amb una discapacitat igual o superior al 45% que tenen reduïda l'esperança de vida. En aquest cas no s'utilitzen coeficients reductors, sinó que s'estableix una edat de jubilació de 58 anys, sempre que s'hagi treballat amb la discapacitat un mínim de 15 anys.

Un altre col·lectiu que s'obre pas en l'anticipació de l'edat de jubilació és el dels treballadors del sector públic, concretament: bombers, que tenen reconegut un coeficient reductor del 0,20 pel Reial decret 383/2008, de 14 de març, pel qual s'estableix el coeficient reductor de l'edat de jubilació en favor dels bombers al servei de les administracions i organismes públics; i l'Ertzaintza, també amb un coeficient reductor del 0,20 des de l'1 de gener de 2010, reconegut a la Llei 26/2009, de 23 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2010.

## La nova regulació

A diferència dels altres butlletins monogràfics sobre la reforma del sistema de pensions, en aquest cas no podem examinar ni tan sols un projecte, ja que únicament tenim un mandat, que tampoc és en realitat recent. Ja els acords socials de l'any 2006 van plantejar la necessitat de regular aquesta qüestió. Aquests acords es van plasmar a la Llei 40/2007, de 4 de desembre, de mesures en matèria de seguretat social, que, en la matèria que ens ocupa, va afegir la disp. add. 45a a la LGSS, segons la qual s'establirà un procediment reglamentari per reduir l'edat de jubilació, en el qual, amb caràcter previ, s'han de fer estudis sobre sinistralitat, toxicitat i penositat de les condicions de treball. Aquesta disposició afegeix dues qüestions importants: s'establiran coeficients reductors únicament quan no sigui possible millorar les condicions de treball; i, si s'han d'establir aquests coeficients reductors, s'haurà d'incrementar la cotització del sector afectat, per garantir l'equilibri financer del sistema.

El cert és que tant aquest desplegament reglamentari com els estudis que comporta no s'han produït, i en aquesta situació el 2011 s'ha tornat a plantejar la necessitat d'un acord social i econòmic, que reculli, una vegada més, el compromís de dictar l'esmentat Reial decret, amb un afegit: s'haurà d'incloure un primer catàleg de professions afectades per aquestes condicions de penositat, perillositat i sinistralitat.



## Valoració crítica

Què podem esperar d'aquesta iniciativa? En primer lloc (i no és poc) que es compleixi el compromís adquirit des del 2006 i plasmat a la LGSS des de l'1 de gener de 2008. En el marc d'una reforma que gira sobre la perllongació de la carrera laboral, és important donar sortida normativa al debat de les professions i col·lectius amb requeriments físics o psíquics que aconsellen la sortida del mercat laboral amb anticipació.

Quin hauria de ser el contingut d'aquest Reial decret? Entenc que la primera finalitat, fora de tota discussió, és preservar la salut dels treballadors majors de 52 anys. Sota les premisses fixades en la disp. add. 45a i l'Acord econòmic i social, aquesta norma reglamentària hauria de complir les expectatives següents:

- A través de l'estudi anunciat, s'ha de detectar quines són les activitats laborals que presenten especials dificultats d'execució a partir de determinada edat, tenint en compte no només els requeriments físics, sinó també els psíquics. Aquest aspecte dota els poders públics d'un protagonisme fins ara desconegut, ja que formen part activa en el disseny del mapa laboral de les persones en edat pròxima a la jubilació i no es limiten a rebre passivament iniciatives i propostes.
- Aquest estudi ha de detectar també activitats amb alts índexs de sinistralitat, tenint en compte, fonamentalment, els accidents o malalties que pateixen les persones amb 52 anys o més.
- S'ha d'establir un procediment d'assignació de coeficients reductors clar i unificat per a totes les activitats, siguin per compte d'altri o per compte propi, per garantir el dret d'accés a aquest mecanisme de tots els treballadors i treballadores.
- És evident que el mecanisme escollit per avançar l'edat de jubilació és la utilització de coeficients reductors aplicables al temps efectiu treballat en cada activitat o professió.
- És, finalment, necessari establir un increment en la cotització dels sectors afectats per aquesta norma, per tal de garantir l'equilibri financer del sistema. Aquest increment s'ha de repartir, proporcionalment, entre empresa i treballador.

Aquesta norma, per tant, respectarà els mecanismes anteriors (uns basats en els coeficients reductors i d'altres no) i establirà un sistema objectiu de detecció de noves activitats que necessiten avançar l'edat de jubilació.

I el sector públic? La veritat és que el compromès Reial decret pot ser l'oportunitat per posar ordre a la caòtica situació de l'avançament de l'edat de jubilació d'aquest sector. Les diferents normes sobre la matèria han plantejat importants dubtes sobre la coherència d'aquesta regulació: el RDCRTD únicament és d'aplicació a diversos règims, entre els quals no hi és el de classes passives de l'Estat. Això significa que un treballador públic discapacitat inclòs al règim general es pot beneficiar dels coeficients reductors i un altre, en les mateixes condicions personals i laborals però acollit al règim de classes passives de l'Estat, no s'hi pot acollir.

El mateix problema trobem en totes les normes que estableixen mecanismes de reducció de l'edat de jubilació desplegant l'art. 161 bis LGSS. És diferent la salut d'un funcionari públic en el règim especial que la d'un empleat públic (funcionari o no) en el règim



general? Potser ja és hora d'unificar aquest dret en totes les professions o, com a mínim, de ser coherents i dictar sempre les normes reglamentàries necessàries per incloure tots els treballadors, amb independència del seu règim d'adscripció.

Un altre dels problemes que presenta el sector públic és el dret a accedir a una segona activitat quan els requeriments físics o psíquics ja no poden ser assumits per l'empleat públic. És raonable, en aquests casos en què hi ha un compromís de canviar les condicions de treball, establir mecanismes de reducció de l'edat de jubilació? Entenc que sí, sempre que es demostrï que no és possible l'accés a la segona activitat. Aquesta qüestió incrementa la seva importància en un moment com l'actual, quan es pretén ajornar l'edat de jubilació i fer servir tots els instruments possibles per allargar la carrera laboral de les persones.

El tractament dels cossos de seguretat mostra clarament la incoherència de la normativa vigent. Quina és la raó objectiva per la qual un membre de l'Ertzaintza té dret a anticipar la seva edat de jubilació i no ho pot fer un mossos d'esquadra?

I la policia local? En molts municipis hi ha un reglament que regula la segona activitat. Aquesta regulació ens aporta algun inconvenient i alguns avantatges. L'inconvenient és de coherència: l'autonomia local ha permès que cada corporació decideixi si vol regular aquesta qüestió i com fer-ho. Al marge del poder d'autoregulació local, considero que una matèria com aquesta, que afecta la salut i els drets de seguretat social, hauria de regular-se d'una manera més homogènia. Així mateix, en general aquesta regulació té una visió encertada de la qüestió, ja que la majoria de reglaments aprovats estableixen, com a primera opció, la possibilitat de realitzar tasques més adequades a les limitacions i l'esforç derivats de l'edat. D'aquesta manera, l'accés als mecanismes d'anticipació de l'edat de jubilació únicament seria d'aplicació quan no sigui possible aquesta adequació.

La veritat és que la nova norma reglamentària (i els estudis que comporta) és un instrument ideal per posar ordre i equanimitat en la reducció de l'edat de jubilació al sector públic, ja que facilita mecanismes objectius pels quals es poden prendre decisions sobre quins són els sectors professionals de la nostra societat que necessiten l'aplicació de coeficients reductors. D'aquesta manera es justificaria mèdicament i estadísticament el dret a avançar la jubilació de l'empleat públic, i això no dependria d'una conjuntura política o la necessitat puntual d'aprovar una llei de pressupostos.

Finalment, convé tornar a destacar la necessitat que aquesta norma s'aprovi en un termini raonable. No és bo per a la credibilitat del sistema de la seguretat social ni per al manteniment dels drets dels ciutadans, soterrar el debat i ajornar, una vegada més, el compromís adquirit amb la societat per regular aquesta realitat.

## XIII. Factor de sostenibilitat i alternatives complementàries de finançament

Carolina Gala Durán

Professora titular de Dret del Treball i de la Seguretat Social de la Universitat Autònoma de Barcelona

### La nova regulació prevista, comparada amb l'encara vigent

La modificació de la pensió de jubilació que s'està tramitant a les Corts constitueix, sens dubte, la reforma de més importància dels últims temps, equiparable en profunditat a les esdevingudes els anys 1985 i 1997, i amb un clar sentit restrictiu. No s'ha d'oblidar que aquesta reforma afecta elements clau de la pensió com són l'edat de jubilació, la forma de càlcul de la base reguladora o el nombre d'anys requerit per poder tenir dret al 100% de la pensió. I al costat d'això, s'introdueixen canvis en la jubilació parcial (pocs) així com en l'anticipada (aquests de caràcter favorable, en generalitzar-se l'accés voluntari a la jubilació anticipada a 63 anys, però només en el cas del personal laboral).

No obstant això, aquesta reforma també introdueix, encara que sigui amb termes tímids i fins i tot confusos, dos elements nous que des d'una perspectiva de conjunt tenen una gran importància. Ens referim a l'anomenat «factor de sostenibilitat» i a la possibilitat que el sistema de seguretat social hagi de recórrer en el futur a mitjans de finançament complementaris dels actuals. Qüestions que, si bé no posseeixen un efecte immediat, sí que tenen una gran transcendència a mitjà o llarg termini.

### El factor de sostenibilitat

Aquest factor, si bé no és una novetat en l'àmbit europeu –el tenen previst, amb un perfil semblant, alguns països del nord d'Europa–, sí que ho és al nostre país. I té, a més, un caràcter consensuat, en aparèixer recollit tant en l'Acord social i econòmic com en el Projecte de Llei sobre actualització, adequació i modernització del sistema de seguretat social.

Així, en el primer d'aquests textos s'assenyala que «amb l'objectiu de mantenir la proporcionalitat entre les contribucions al sistema i les prestacions esperades, i garantir-ne la sostenibilitat, a partir del 2027 els paràmetres fonamentals del Sistema es revisaran per les diferències entre l'evolució de l'esperança de vida als 67 anys de la població en l'any que s'efectuï la revisió i l'esperança de vida als 67 anys el 2027. Les dites revisions s'efectuaran cada cinc anys utilitzant amb aquesta finalitat les previsions realitzades pels organismes oficials». D'altra banda, el Projecte de Llei incorpora una nova disposició addicional a la LGSS (la 58a), que sota el títol «Factor de sostenibilitat del Sistema de la Seguretat Social» recull literalment el text de l'acord esmentat.

Però, què implica realment aquest factor de sostenibilitat?; què s'amaga al darrere dels termes emprats per l'acord i el Projecte de Llei? Aquí poden fer-se diverses consideracions:

- Aquest factor implica que, a partir d'ara i per primera vegada al nostre país, els paràmetres sobre els quals s'estructura la pensió de jubilació no tenen un caràcter fix sinó variable i, a més, revisable cada cinc anys. Això significa que la nova edat de jubilació –67 anys– o el nou sistema de càlcul de la base reguladora –25 anys– no és res fix i permanent sinó que, una vegada es produeixi el desplegament definitiu de la reforma de la pensió de jubilació –el 2027–, es revisaran els elements fonamentals de la pensió –entre altres, els esmentats– i es podran modificar, cal entendre que en un sentit desfavorable per als beneficiaris. I tal revisió es produirà, a partir d'aquest moment, cada cinc anys.

En altres paraules, per a les persones que es jubilin a partir de l'any 2027 no és segur que l'edat de jubilació sigui ja de 67 anys, o que la base reguladora es calculi sobre els últims 25 anys cotitzats, o que s'exigeixin 37 anys per poder accedir al 100% de la base reguladora, sinó que tot això dependrà de l'aplicació d'aquest factor de sostenibilitat; es podran, doncs, veure alterats un o uns quants d'aquests elements o altres de relacionats. Per tant, en allò que ha tingut més repercussió mediàtica, aquest factor de sostenibilitat pot implicar que aquestes persones no puguin jubilar-se a 67 anys sinó que hagin d'esperar a 68 o 69 anys d'edat.

- De què dependrà que aquests paràmetres es modifiquin? Dependrà de les diferències entre l'evolució de l'esperança de vida a 67 anys de la població l'any que tingui lloc la revisió, i de l'esperança de vida a 67 anys l'any 2027. Per tant, l'evolució de l'esperança de vida al nostre país a partir del 2027 es converteix en un condicionant de la pròpia configuració dels elements essencials de la pensió de jubilació i de la seva possible modificació. Seguint amb l'exemple anterior: si l'esperança de vida s'ha incrementat respecte a la del 2027 serà fàcil justificar que l'edat de jubilació ja no serà 67 anys, sinó 68 anys o més.
- També cal preguntar-se quina finalitat es persegueix amb la implantació del factor de sostenibilitat. El fonament d'aquesta mesura és mantenir la proporcionalitat entre les contribucions al sistema i les prestacions esperades, i garantir-ne la sostenibilitat. En el fons, amb això s'avança una mica més en la lògica contributiva del nostre sistema, això és, en la lògica «asseguradora» segons la qual «tant s'aporta, tant es rep», i s'intenta evitar que si es viuen més anys es rebi més del que correspon. I al costat d'això, òbviament, es pretén garantir la sostenibilitat econòmica del sistema de seguretat social.
- L'abast d'aquest factor de sostenibilitat no es limita a la pensió de jubilació, ja que la norma que ho regularà es refereix, en general, als «paràmetres fonamentals del sistema», per la qual cosa s'ha de pensar que pot afectar altres prestacions (incapacitat permanent, viduïtat...) o elements del sistema (cotitzacions?...). Es tracta, doncs, d'una figura l'àmbit d'aplicació de la qual queda obert.

## **Alternatives de finançament complementari**

Aquesta novetat també apareix recollida tant en l'Acord social i econòmic com en el Projecte de Llei i, novament, en els mateixos termes. Així, es preveu que «els Ministeris de Treball i Immigració, Economia i Hisenda, i els agents econòmics i socials, examinaran, en el marc de les recomanacions del Pacte de Toledo, la conveniència d'establir possibles escenaris de finançament complementari del nostre Sistema de Seguretat Social a mitjà i llarg termini». Amb això es recull una tímida referència a un problema essencial del nostre sistema de seguretat social: el seu finançament. Problema que fins ara, i aquesta reforma n'és un nou exemple, s'està resolent des del vessant de les despeses (intentant reduir-les per mitjà de la retallada de l'import de les prestacions, fent-ne més difícil l'accés, etc.) i no des de la perspectiva dels ingressos.

En aquest tema es pot assenyalar que:

- El que es proposa és, simplement, «examinar» la «conveniència» d'establir «possibles escenaris» de finançament complementari «en el mitjà i llarg termini». D'això es dedueix que el grau de compromís és mínim o, en altres paraules, és molt possible que aquesta qüestió, encara que vital, no es desenvolupi. No es preveu tampoc cap termini màxim per dur a terme aquest examen.
- La tasca s'encomana als ministeris de Treball i Immigració i d'Economia i Hisenda i als agents econòmics i socials, en el marc de les recomanacions del Pacte de Toledo; d'això es deriva la cerca del màxim consens possible, que no sempre resulta assolible.
- L'objectiu seria establir possibles escenaris de «finançament complementari» del nostre sistema de seguretat social en el mitjà i llarg termini; d'això es dedueix que no hi ha voluntat de modificar, en allò més bàsic, la forma actual de finançar el nostre sistema de seguretat social, basat essencialment en les cotitzacions i impostos. Però, quines podrien ser aquestes fonts complementàries? Només hi ha una opció real (més enllà d'aflorar l'economia submergida): l'increment dels ingressos del sistema de seguretat social que tenen el seu origen en els impostos, ja es tracti d'un increment de les cotitzacions (amb el possible efecte sobre l'ocupació) o dels impostos directes o indirectes (amb les conseqüències de diversa mena que això tindria).

Al meu entendre, s'ha ajornat novament el debat sobre el finançament del nostre sistema de seguretat social, però no es pot donar per tancat; és més, resulta absolutament necessari afrontar-ho al més aviat possible per evitar mals majors (traduïts sens dubte en majors retallades de prestacions, especialment de la pensió de jubilació).

## **Valoració crítica**

Dins dels continguts de la reforma s'incorporen dos elements importants a mitjà o llarg termini: el factor de sostenibilitat i les alternatives de finançament complementari del sistema.

El primer incorpora, per primera vegada en el nostre sistema, un factor de variabilitat dels elements estructurals de la pensió de jubilació que fa que aquests ja no siguin fixos

sinó revisables cada cinc anys, en funció de l'esperança de vida. L'evolució de l'esperança de vida es converteix, doncs, en àrbitre d'elements tan importants com l'edat a la qual ens jubilarem en el futur i/o la forma de càlcul de la pensió de jubilació.

El segon, tot i que s'hi troba recollit, es fa en termes massa genèrics, i d'això es pot deduir que es produeix un nou ajornament d'un debat essencial, no ja d'ara sinó de fa molts anys: la forma de finançament del nostre sistema de seguretat social. Fins ara aquest debat s'ha resolt des del vessant de les despeses –retallant prestacions–, però potser ja ha arribat el moment d'assumir que només queden dues alternatives: seguir retallant prestacions fins a arribar a un nivell gairebé de subsistència, o bé buscar nous ingressos per la via dels impostos. Seguir ajornant el debat, fins i tot en temps de crisi, constitueix un error, les conseqüències futures del qual són imprevisibles.

## XIV. Plans de pensions d'ocupació

Antonio Sánchez Sánchez

Professor tutor de Fonaments d'Inversió i Finançament de la Universitat Nacional d'Educació a Distància

### La nova regulació prevista

La nostra Constitució, a l'art. 41, defineix el sistema de protecció social basat en tres pilars:

- Pilar públic, finançat amb cotitzacions socials: la pensió es calcula sobre la base de l'esforç individual; el sistema públic es caracteritza per ser contributiu, obligatori i de repartiment.
- Pilar assistencial: les pensions no contributives es financen amb càrrec a impostos per a tots aquells que no han cotitzat prou per tenir dret a la prestació contributiva.
- Sistemes complementaris de pensions, que es basen en criteris de capitalització i són voluntaris.

La regulació legal dels sistemes complementaris col·lectius a l'Administració pública és relativament recent. Fins a la Llei 8/1987, reguladora dels plans i fons de pensions, no era possible promoure ni finançar sistemes complementaris amb fons públics.

Amb la promulgació del Reial decret legislatiu 1/2002, de 29 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de Regulació dels plans i fons de pensions, les administracions públiques van començar a impulsar la promoció de plans de pensions per al personal al seu servei.

Però és a partir de l'aprovació de la Llei 61/2003, de 30 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2004 quan pren més empenta la previsió social complementària a l'Administració. El seu art. 19.3 estableix que, a més de l'increment general de retribucions previst, les administracions públiques podran destinar fins a un 0,5% de la massa salarial a finançar les aportacions a plans de pensions d'ocupació.

La reforma del sistema de pensions que el Govern ha acordat amb els agents socials el febrer de 2011, té com a objectiu prioritari garantir la sostenibilitat del sistema públic de pensions a mitjà i llarg termini. A aquest efecte, es pretén resoldre un desequilibri estructural del sistema, les causes principals del qual són: el descens de la natalitat, l'augment de l'esperança de vida, així com la baixa proporció entre cotitzants i jubilats.

Després del pacte amb els agents socials, el Govern va aprovar el Projecte de Llei sobre actualització, adequació i modernització del sistema de seguretat social. El text no aborda directament la reforma dels sistemes complementaris de pensions, però existeix un ampli consens en relació amb la necessitat de desenvolupar un sistema de previsió social complementari col·lectiu que arribi a la majoria d'empreses i empleats. Aquest

consens es va plasmar en el Pacte de Toledo i en els successius acords aconseguits en el marc del diàleg social entre el Govern, UGT, CCOO, CEOE i CEPIME.

En l'àmbit del sector públic, d'un col·lectiu de 2.500.000 empleats que poden ser partícips d'un pla de pensions d'ocupació (583.447 en l'Administració General de l'Estat, 1.345.557 en comunitats autònomes, 627.092 en Administració local i 102.894 en universitats), aproximadament només un milió d'empleats públics tenen plans de pensions que reben aportacions de l'Administració.

Les modificacions centrals de la reforma del sistema de pensions són el retard de l'edat legal de jubilació (que passa de 65 a 67 anys) i l'ampliació del període de còmput per calcular la base reguladora de la qual resulta la pensió (que passa de 15 a 25 anys). L'aplicació d'aquests canvis es realitzarà de manera gradual. En conjunt, ambdues mesures es tradueixen en una disminució mitjana del 12% de l'import de la pensió. Amb la reforma, la taxa de substitució –definida com la relació entre quantia de la pensió i últim salari percebut pel treballador– se situa al voltant del 73%, per la qual cosa hi ha un ampli marge de millora per augmentar el nivell econòmic després de la jubilació. No obstant això, la forta crisi financera que afecta les administracions i de manera especial les corporacions locals, no ajuda a la constitució d'instruments d'estalvi per a la jubilació com ho són els plans de pensions d'ocupació.

Malgrat aquest entorn de greu crisi, la constitució de plans de pensions d'ocupació en el sector públic presenta aspectes positius. Mereixen destacar-se entre d'altres els següents:

- Les aportacions del promotor al pla de pensions tenen la consideració legal de retribució diferida. Constitueixen per tant una via d'increment salarial no inflacionista, alhora que permeten generar estalvi que ha de dirigir-se a la inversió, i amb això finançar inversions públiques i projectes empresarials a llarg termini.
- Permeten superar els topalls d'increment salarial previstos en la Llei de pressupostos, en habilitar un increment addicional per aquesta via. Són una alternativa compensatòria a la política general de restricció dels augments de les retribucions dels empleats públics.
- Passen a formar part del nucli de relacions laborals i al seu torn constitueixen un benefici social per als empleats; a més, la titularitat dels drets consolidats del pla de pensions correspon als partícips i beneficiaris. Les aportacions empresarials al pla de pensions formen part del sistema de retribució dels treballadors, i per tant són un element a tractar en la negociació col·lectiva.

## **Valoració crítica i propostes**

La reforma del sistema de pensions públiques projectada no preveu modificacions en la previsió social complementària. És inqüestionable que el sistema públic de seguretat social, en la seva modalitat de repartiment i basat en la solidaritat intergeneracional, segueix constituint la peça bàsica de l'entramat de protecció social. No obstant això, en el marc de la modificació del sistema públic de pensions, cal escometre reformes amb la finalitat de reforçar el paper de la previsió social complementària del dit sistema



públic. Els sistemes d'ocupació són adequats per garantir la generalització, i ofereixen un bon balanç d'utilitat social, suficiència i eficiència. A més, pel seu abast social i tipus de cobertura tenen capacitat per aconseguir un alt nivell d'integració en el sistema públic de pensions.

S'enuncien tot seguit una sèrie de propostes per al foment i millora de la previsió social complementària:

- Aprovar una llei de previsió social complementària. El desenvolupament normatiu conjunt dels sistemes de previsió social complementària a la seguretat social pública reforçaria els pilars que la sostenen, adequant-se a la normativa, evitant-ne la dispersió actual i dotant d'estabilitat i coherència unes normes i lleis canviants.
- Potenciar que, en el marc de la negociació col·lectiva, es destini una part dels increments salarials a previsió social complementària. Correspon a l'Administració crear un marc adequat per al desenvolupament dels sistemes d'ocupació, tenint en compte els seus destinataris preferents, que són els integrats en nivells de renda mitjans i mitjans-baixos. Correspon als agents socials implantar i desenvolupar els sistemes d'ocupació sobre aquest espai. La contribució de les relacions laborals al desenvolupament de la previsió social complementària passaria per la seva consideració com una matèria susceptible d'incloure's en el diàleg social i la negociació col·lectiva, a través dels sistemes d'ocupació i sota el principi del respecte a la voluntat de les parts. Es fa convenient negociar acords estratègics amb els agents socials.
- Fomentar plans de pensions d'ocupació per a ajuntaments de petites dimensions. L'establiment d'un pla de pensions d'ocupació suposa uns elevats costos administratius i operatius, tant per a la seva constitució com per al seu funcionament. La repercussió d'aquests costos queda diluïda quan els promotors són grans ajuntaments que disposen de mitjans i personal per atendre tals requeriments, mentre que quan es tracta d'ajuntaments petits aquests costos operen com a factor desincentivador. Haurien de potenciar-se els plans de pensions d'ocupació de promoció conjunta per a corporacions locals, ja que són instruments previstos perquè les entitats de menors dimensions puguin accedir a la seva formalització amb una disminució de les despeses que comporta la seva gestió. Permeten així mateix un cert grau de flexibilitat: preveuen clàusules comunes, que fan possible el funcionament conjunt del pla, i comparteixen un mateix reglament però amb un annex per a cadascun dels promotors on es recullen expressament els drets i obligacions de cadascuna de les entitats.
- Possibilitar diferents polítiques d'inversió dins del mateix pla de pensions. Obrir la possibilitat al fet que hi hagi diverses polítiques d'inversió, de tal manera que es puguin recollir els diferents perfils d'inversió del conjunt d'empleats. Amb aquesta finalitat, es podria permetre l'existència de diversos plans (un per a cada política d'inversió) dins de la mateixa empresa o entitat pública, o bé un únic fons de pensions amb diferents carteres (subplans) per als diferents col·lectius de treballadors, amb plena llibertat d'adscripció i mobilitat entre ells i amb un sistema pel qual a falta d'elecció activa per part del treballador, aquest quedi inclòs, per raó de la seva edat, en el perfil de risc que li correspongui.
- Garantir la transparència en la informació. Per generar confiança en la previsió social complementària és absolutament necessari fomentar la transparència en la informació, de manera que els partícips sàpiguen com evolucionen els seus estalvis i com

repercuteix sobre ells la gestió que es realitza, així com les despeses que se'ls imputen. Cal que la informació sigui més personalitzada i simplificada, amb un llenguatge més senzill que permeti als seus destinataris tenir en tot moment un coneixement exacte i periòdic de l'estalvi acumulat que van generant, i puguin disposar del detall de les despeses i les comissions que se'ls carreguen.

- Modificar els criteris de valoració dels actius financers. Consistiria en la valoració a venciment dels actius de renda fixa dels fons de pensions d'ocupació. L'objectiu és modificar el sistema de valoració de la cartera de renda fixa atenent al fet que es tracta d'un actiu que té caràcter de permanència, per poder-ne valorar una part, tal com avui fan les entitats de crèdit i asseguradores, a cost més meritament; aquest criteri de valoració, més estable que l'utilitzat actualment, basat en el preu de mercat, dotaria el sistema de més estabilitat i rendibilitat i suposaria a més una reducció de costos.
- Planificar la política d'inversió partint d'una anàlisi del col·lectiu. La comissió de control haurà de fer-ho amb el suport de l'entitat gestora. S'estimarà la «rendibilitat objectiu» i el «risc assumible». Per obtenir aquesta rendibilitat es dissenyarà una cartera estratègica; per a això serà imprescindible incorporar criteris d'inversió socialment responsable en l'anàlisi i selecció dels valors que formen part la cartera d'inversió del pla de pensions. Aquesta política d'inversió no ha de ser inamovible, sinó que periòdicament ha de revisar-se en funció del compliment de les expectatives de rendibilitat respecte a l'objectiu i a l'evolució del col·lectiu.

Un aspecte que amb caràcter general ha de millorar substancialment és l'eficiència en la gestió de la cartera del fons per part de l'entitat gestora. Si analitzem el període que va de 1994 a 2010, en els últims tres, cinc i deu anys la rendibilitat mitjana dels plans de pensions va ser inferior a la inversió en bons de l'Estat i a la rendibilitat de la borsa espanyola. Seria interessant que els fons promocionessin la dada de la rendibilitat que haurien obtingut si no haguessin mogut la cartera. Amb la finalitat d'avaluar i comparar la gestió de l'entitat gestora, haurien de confeccionar-se indicadors homogenis de gestió i de control de riscos per al conjunt de plans de pensions d'ocupació del sector públic:

- Reformar la fiscalitat en el moment de cobrar la prestació, en els plans de pensions d'ocupació. Actualment, quan es cobra la prestació es tributa íntegrament al tipus marginal de l'IRPF. Hauria d'existir una diferenciació fiscal. En cobrar-se la prestació corresponent a les aportacions realitzades durant la vida laboral del partícip, aquestes haurien de tributar al tipus marginal de l'IRPF, mentre que la part de la prestació corresponent al rendiment generat per aquestes aportacions hauria de fer-ho al tipus fix corresponent a la base de l'estalvi (19% o 21%).
- Establir un termini mínim de permanència amb la possibilitat, un cop transcorregut aquest termini, de rescatar els drets consolidats. Els plans de pensions es caracteritzen per ser productes il·líquids; només es poden rescatar quan concorren les contingències cobertes pel pla i en els supòsits extraordinaris de liquiditat. Aquest caràcter il·líquid desincentiva la realització d'aportacions. Podria establir-se per als plans de pensions d'ocupació un termini de permanència mínim des de la primera aportació, per exemple de deu anys, transcorregut el qual podrien cobrar-se, totalment o parcialment, els drets consolidats.

- Informar i formar periòdicament els treballadors perquè coneguin la seva contribució al finançament del sistema de la seguretat social i l'import aproximat de la seva pensió. Convindria igualment dissenyar un pla de formació en matèria financera i actuarial que permetés a la ciutadania conèixer els eixos bàsics dels plans de pensions d'ocupació.

La necessitat de potenciar els sistemes col·lectius, o «segon pilar», està totalment en línia no només amb les directrius de la Comissió Europea, sinó també amb allò recollit expressament al Pacte de Toledo. L'alineació de les diferents esferes de decisió en favor del desenvolupament d'aquests sistemes impedeix tot risc de contradicció amb possibles futurs canvis en l'esfera de la previsió social pública. Les finalitats dels sistemes de previsió social complementaris estan contingudes en el mateix model de seguretat social, de manera que permeti aconseguir majors nivells de cobertura social a un nombre elevat de ciutadans.

## XV. Altres modificacions que introdueix la reforma

Francisco González Álvarez

Professor associat de la Universitat Pompeu Fabra

### Règims especials

El Projecte de Llei sobre actualització, adequació i modernització del sistema de seguretat social no incideix de forma directa en l'estructura de les figures especials fins ara existents, ni adopta, per tant, mesures adreçades a simplificar-ne i reduir-ne el nombre. Aquest objectiu, inclòs en la recomanació sisena del Pacte de Toledo i en les revisions de 2003 i 2010 (recomanació quarta), s'aconsegueix mitjançant l'aprovació de normes específiques que regulen l'abast i les condicions de la integració, en el règim de destinació, dels subjectes inclosos en el camp d'aplicació del règim especial que desapareix. En aquest sentit, a més de la particular integració en el règim general dels funcionaris i altre personal de nou ingrés en classes passives a partir de l'1 de gener de 2011 (art. 20 del Decret Llei 13/2010, de 3 de desembre, d'actuacions en l'àmbit fiscal, laboral i liberalitzadores per fomentar la inversió i la creació d'ocupació), ha de destacar-se que al maig d'aquest any s'ha iniciat la tramitació d'un nou Projecte de Llei que, culminant el procés iniciat amb els treballadors autònoms agraris, integrarà en el règim general, com a sistema especial i amb efecte des de l'1 de gener de 2012, empresaris i treballadors per compte d'altri del règim especial agrari.

Les modificacions més rellevants del Projecte, concentrades en la pensió de jubilació, afecten els règims especials en virtut de la disp. add. 8a apartat 1 LGSS, on es recullen els preceptes del règim general que són d'aplicació a tots els règims del sistema. El Projecte de Llei, en la disp. final 5a, dóna nova redacció a aquest apartat, si bé la modificació es redueix a declarar aplicable allò que es disposa en l'art. 161 apartat 1 incloent-hi, per tant, allò establert en les seves lletres *a* (requisit de l'edat) i *b* (període mínim de cotització) quan en canvi la redacció actual només preveu l'aplicació de la lletra *b*, potser en atenció a les particularitats que presenten els règims especials de la mineria del carbó i dels treballadors del mar quant a la reducció de l'edat ordinària de jubilació.

El segon apartat de l'art. 2 del Projecte de Llei s'ocupa de l'exoneració de l'obligació de cotitzar dels treballadors per compte propi del règim especial dels treballadors del mar, així com del règim especial dels treballadors autònoms (d'ara endavant RETA), exoneració que no abasta la incapacitat temporal ni les contingències professionals i que, en aquest moment, té lloc quan continuen en actiu després de complir 65 anys i a partir del moment que acreditin 35 anys o més de cotització efectiva (disp. add. 32a LGSS). La reforma prevista es redueix a incorporar en la disp. add. 32a els nous límits en l'edat i períodes de cotització que permeten accedir al benefici de l'exoneració de quotes i

que, en coherència amb l'enduriment dels requisits per accedir a la pensió de jubilació, s'estableixen en 65 anys d'edat i 38 anys i sis mesos cotitzats o, alternativament, 67 anys d'edat i 37 anys de cotització. Aquesta modificació que també afecta els treballadors per compte d'altri dels règims especials (excepte empleats de la llar i agrari –art. 112 bis i disp. add. 8a apartat 4 LGSS–) es completa amb la introducció en la LGSS d'una nova disp. add. (la 55a) que, a l'efecte del càlcul de les pensions de jubilació causades a partir de l'1 de gener de 2013 (data d'entrada en vigor de la nova regulació), considera cotitzats els períodes d'exoneració de quotes anteriors a la citada data.

On sí que incideix la reforma és en la cobertura de les contingències professionals que, a partir de l'1 de gener de 2013 i per als treballadors que causin alta des d'aquesta data, passaran a formar part de l'acció protectora obligatòria de tots els règims del sistema de la seguretat social. Així resulta de l'art. 7 del Projecte que, amb aquesta finalitat, preveu introduir en la LGSS la disp. add. 57a. En realitat, després d'estendre's al règim especial d'empleats de la llar a partir de l'1 de gener de 2011 la cobertura de l'accident de treball i la malaltia professional (tot i que encara no s'ha aprovat el necessari desenvolupament reglamentari), el més important és l'obligatorietat de la cobertura perquè actualment tots els règims del sistema inclouen el risc professional en la seva acció protectora. La modificació afectarà el RETA, on la cobertura de les contingències professionals té caràcter voluntari per a molts dels subjectes inclosos en el seu camp d'aplicació (s'ha de tenir present que actualment la cobertura de les contingències professionals en el RETA és obligatòria per als treballadors autònoms dependents, per als pertanyents al sistema especial de treballadors per compte propi agraris i també ho serà, quan s'aprovi el desenvolupament reglamentari, per als que realitzin activitats amb un alt índex de sinistralitat). No obstant això, per a aquells que s'hagin incorporat a aquest règim especial abans de l'1 gener de 2013 i no pertanyin als col·lectius que ja estan obligats a concertar-la, la cobertura de les contingències professionals seguirà tenint el caràcter de millora voluntària ja que, si es manté la redacció original del Projecte, l'obligatorietat només afectarà els treballadors que cursin l'alta a partir de la citada data.

Sense abandonar la qüestió dels règims especials, cal referir-se a la disp. add. 9a del Projecte de Llei, que porta per títol «Adequació del règim especial d'autònoms». La mesura respon al contingut de la recomanació quarta de l'informe emès el 2010 per la Comissió no permanent per a l'avaluació i seguiment dels acords del Pacte de Toledo, i té per finalitat apropar la intensitat de l'acció protectora dels treballadors per compte propi a la dels treballadors per compte d'altri. Aquesta disposició addicional no té contingut normatiu immediat i es tracta, en realitat, d'una habilitació per a la futura elevació progressiva de les bases de cotització d'aquest règim especial per acostar-les a les bases de cotització del règim general. En no existir en el RETA cotització per salaris o ingressos reals, el paràmetre que s'adopta per a l'elevació anual és, com a mínim, l'increment que experimentin les bases mitjanes del règim general. No obstant això, la pretesa aproximació es produirà de forma molt gradual ja que l'augment anual de bases mitjanes en el RETA no ha de superar mai en un punt percentual el produït en el règim general i, a més, no tindrà lloc els anys que existeixi pèrdua de rendes o ocupacions en aquest col·lectiu a conseqüència de crisis econòmiques. La disp. add. 9a atén la indicació de la Comissió del Pacte de Toledo (revisió del 2010) relativa a l'establiment de

mecanismes perquè els treballadors autònoms participin en els processos que els afectin, i per això inclou una garantia addicional consistent en el debat previ, en el marc del diàleg social, d'aquests augments anuals de bases de cotització.

## **Separació de fonts de finançament**

Atenent les recomanacions formulades pel Pacte de Toledo, la normativa vigent en matèria de separació de fonts de finançament es troba recollida en l'art. 86 i en la disp. trans. 14a LGSS. L'apartat 2 de l'art. 86 distingeix les prestacions que tenen naturalesa contributiva d'aquelles a les quals atribueix naturalesa universal i no contributiva i, respecte d'aquestes últimes, declara que es finançaran mitjançant aportacions de l'Estat al pressupost de la seguretat social.

Entre les prestacions que ha de finançar l'Estat destaquen els complements destinats a garantir les quanties mínimes de les pensions contributives, que tenen reconeguts prop del 30% dels pensionistes del sistema i el cost dels quals representa aproximadament el 7% del pressupost destinat al pagament de pensions. La disp. trans. 14a va concedir un termini màxim de 12 anys perquè l'Estat assumís, de forma gradual, el seu finançament íntegre. No obstant això, a falta de dos anys per culminar el procés (el termini venç a la fi del 2013) les aportacions de l'Estat (2.700 milions d'euros el 2011) només arriben per cobrir, aproximadament, el 40% de l'import d'aquests complements, per la qual cosa prop del 60% continua finançant-se amb cotitzacions socials. El Consell Econòmic i Social adverteix, almenys des del 2008, de la dificultat d'aconseguir l'objectiu en el termini previst si no s'eleva substancialment l'aportació de l'Estat; en els últims anys aquesta aportació s'ha mantingut invariable (300 milions d'euros addicionals cada any), sense tenir en consideració que la constant revaloració de les pensions mínimes per sobre de l'IPC ha incrementat tant el cost dels complements per mínims com el nombre de pensions contributives que hi tenen dret.

Malgrat que la recomanació primera de l'informe de 2010 de la Comissió del Pacte de Toledo considera inajornable l'efectivitat de la separació de fonts de finançament, el Projecte de Llei dedica a aquesta qüestió la disp. add. 12a i el seu contingut permet pronosticar que el finançament íntegre per part de l'Estat dels complements per mínims no tindrà lloc en el termini establert en la vigent disp. add. 14a LGSS. Aquesta disposició addicional, que porta per títol «Separació de fonts de finançament», estableix textualment que «es mana al Govern fer compatibles els objectius de consolidació i estabilitat pressupostària amb els de ple finançament de les prestacions no contributives i universals a càrrec dels pressupostos de les administracions públiques, amb especial interès en el compliment dels compromisos de finançament mitjançant impostos dels complements a mínims de pensions». En realitat es tracta d'una espècie de «xec en blanc» que, davant una conjuntura econòmica molt desfavorable, faculta el Govern per adoptar mesures que evitin l'augment del dèficit de l'Estat i, per tant, és fàcil aventurar que es retardarà l'efectiva separació de les fonts de finançament fins que la situació econòmica sigui més favorable.



## **Mútues d'accidents de treball i malalties professionals**

El Projecte de Llei dedica a les mútues d'accidents la seva disp. add. 14a. Hi preveu tres àrees relacionades amb aquestes entitats col·laboradores encara que, com succeeix amb altres preceptes d'aquesta futura llei, es limita a fixar objectius que han d'aconseguir-se mitjançant un posterior desenvolupament normatiu que, en la majoria dels casos, podria dur-se a terme pel Govern mitjançant reial decret.

La primera d'aquestes àrees és el finançament de les contingències professionals. L'objectiu sembla ser de reduir les cotitzacions per contingències professionals de manera que, una vegada cobert el cost de les prestacions i de les despeses de gestió, no es produeixi l'excés de cotització que ha estat una constant en el nostre sistema de seguretat social. No obstant això, les mesures que puguin adoptar-se no seran immediates en anar precedides d'un període de cinc anys d'avaluació anual de costos, que comença a comptar-se des de l'entrada en vigor de la llei (per tant no s'adoptaran fins el 2018 si no hi ha canvis), i se subordinen al fet que la situació econòmica sigui propícia.

En segon lloc, s'aborda el control dels processos d'incapacitat temporal de durada inferior a 15 dies traslladant al Projecte, gairebé textualment, les observacions que efectua la recomanació desena del Pacte de Toledo de 2010 en relació amb aquesta prestació. L'objectiu és controlar o reduir el cost empresarial d'aquests processos de curta durada i, per tant, pot deduir-se que es posa l'accent en el seguiment dels processos amb origen en contingències comunes. Les actuacions de control s'encomanen, en col·laboració, a les mútues i a l'Institut Nacional de la Seguretat Social, tot i que a Catalunya serà necessària la participació de l'Institut Català d'Avaluacions Mèdiques (ICAM), en no haver-se constituït els equips de valoració de les incapacitats (EVIS).

Finalment, la disp. add. 14a del Projecte se centra en l'aspecte organitzatiu de les mútues d'accidents. La recomanació novena del Pacte de Toledo de 2010 fa una referència genèrica a la necessitat d'adoptar mesures que millorin l'eficàcia i el control d'aquestes entitats col·laboradores i el Projecte, sense afegir-hi més arguments, estableix les bases per modificar la composició dels seus òrgans directius. La redacció és poc afortunada i ni tan sols utilitza la mateixa terminologia del vigent Reglament de col·laboració de les mútues (Reial decret 1993/1995, de 7 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament sobre col·laboració de les mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social), però ha d'entendre's, tret que la futura reforma inclogui una nova estructura orgànica, que s'està referint als òrgans col·legiats de govern i dins d'ells a la junta directiva. Actualment formen part de la junta directiva el nombre d'empreses associades que assenyalen els estatuts de cada mútua, sense que pugui excedir de 20, i són escollides per la junta general (de la qual formen part totes les empreses associades) per majoria simple dels assistents. Si es mantenen les previsions del Projecte, es modificarà la composició dels membres de la junta directiva i es limitarà la capacitat de la junta general per escollir-los, ja que passaran a formar part de l'òrgan directiu les empreses amb major nombre de treballadors mutualitzats, altres empreses designades paritàriament per les organitzacions empresarials i una representació de les organitzacions sindicals.



## Valoració crítica

Com que no disposa del consens polític i social que va acompanyar altres reformes de la seguretat social, el Projecte de Llei, en la majoria de les matèries aquí analitzades, es limita a recollir part de les recomanacions de l'informe emès el 2010 per la Comissió no Permanent per al Seguiment i Avaluació dels acords del Pacte de Toledo.

S'utilitza una tècnica legislativa pròpia de la legislació delegada, ja que moltes de les disposicions comentades es limiten a establir objectius generals o particulars, que han d'assolir-se mitjançant l'aprovació de normes posteriors (legals o reglamentàries) que han d'anar precedides d'estudis o valoracions, i amb un calendari d'elaboració que no es concreta. Això permet aventurar que la finalitat de molts d'aquests preceptes és «d'engalanar» o «endolcir» un Projecte de Llei que redueix la intensitat protectora de les pensions més representatives amb la finalitat principal d'alleugerir la futura càrrega financera del sistema de seguretat social.

Al marge de l'anterior, mereix un comentari la particular situació que es produirà en el RETA a partir de l'1 de gener de 2013 respecte a la cobertura de les contingències professionals i que donarà lloc al fet que coexisteixin, en funció de la data d'alta en el règim, treballadors amb protecció obligatòria al costat de treballadors amb cobertura voluntària tot i que desenvolupin la mateixa activitat. Aquesta situació suposa privilegiar un ampli col·lectiu que té protegits els riscos professionals de forma conjunta i diferenciada amb els riscos comuns sense efectuar una cotització addicional i específica per cobrir aquells. És cert que l'acció protectora per contingències professionals en el RETA no millora substancialment la derivada de contingències comunes, i aquest és el motiu principal del reduït nombre de treballadors que han concertat voluntàriament aquesta cobertura malgrat les mesures d'estímul adoptades (l'última consistí a associar la protecció per cessament d'activitat a la cobertura de les contingències professionals); no obstant això, una vegada establerta l'obligatorietat amb caràcter general, no sembla sostenible el manteniment d'una excepció que només es justifica en la incorporació al règim abans d'una determinada data.

En relació amb la futura elevació de les bases mitjanes de cotització en el RETA amb la finalitat d'aproximar l'import de les seves prestacions al que ofereixen les del règim general, a la vista de les cauteles que estableix la disp. add. 9a del Projecte de Llei, això és un objectiu molt difícil d'aconseguir. Aquesta impressió es confirma en comparar les pensions mitjanes de jubilació d'ambdós règims, ja que la que correspon al RETA és aproximadament un 40% inferior a la generada en el règim general i aquesta situació pot agreujar-se quan s'ampliï el període de càlcul de la base reguladora d'aquesta pensió. En qualsevol cas, el tractament de les bases de cotització del RETA hauria de tendir, com ha assenyalat la Comissió del Pacte de Toledo, al fet que les seves quanties tinguin una certa correlació amb els ingressos reals del treballador, i així s'evitarien situacions d'infraassegurança o de sobreprotecció desconnectades de les rendes generades per les activitats que donen lloc a la inclusió en el nivell contributiu de seguretat social.

Per acabar i respecte a la separació de les fonts de finançament, és criticable que no s'hagi avançat en la culminació del procés durant els anys en els quals els comptes de

l'Estat no presentaven dèficit, encara que potser sigui més desencertat que, sense haver culminat la separació de fonts, s'hagin revaloritzat les pensions mínimes per sobre de l'IPC en successius exercicis traslladant al nivell contributiu una càrrega financera que no li és pròpia i que, encara que sigui finalment assumida per l'Estat en un termini indeterminat, pot afavorir l'aparició de situacions de desequilibri financer que contribuïxin a sembrar més dubtes sobre la viabilitat futura del sistema.

## Títols publicats en aquesta col·lecció

---

- 1 L'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic: La negociació col·lectiva de les condicions de treball
- 2 La reforma de les pensions i la seva incidència en el sector públic