

editorial

Con éste iniciamos una nueva serie -la tercera- de boletines extraordinarios. Varios autores expertos en los ámbitos respectivos, así como representantes de las organizaciones integradas en el CEMICAL, abordarán las cuestiones básicas relativas a **la reforma de las pensiones y su incidencia en el sector público**, el Proyecto de ley de la cual se tramita en el Congreso ([acceso al texto](#)). La autora de la primera colaboración, **Lourdes López Cumbre**, Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Cantabria, nos ofrece su punto de vista respecto a los **EJES BÁSICOS DE LA REFORMA**.

EXPLICACIÓN SINTÉTICA DE LA NUEVA REGULACIÓN PREVISTA, COMPARADA CON LA TODAVÍA VIGENTE

Con la intención de "actualizar, adecuar y modernizar" el sistema de Seguridad Social y condicionado por la tendencia demográfica y el desequilibrio actuarial de los ingresos y gastos de dicho sistema, **el Gobierno plantea una reforma cuyo eje básico, aunque no único, es la pensión de jubilación**.

En relación a la misma y en referencia a su **modalidad contributiva**, atendiendo a la jubilación ordinaria y dentro del Régimen General de la Seguridad Social, **se modifican tanto la edad de acceso como la cuantía de la pensión**. La edad porque, **a partir de 2027, se exigirán 67 años para acceder**; la cuantía porque, **desde 2022, la base reguladora será el resultado de dividir por 350, las bases de cotización de los 300 meses inmediatamente anteriores** al mes previo al hecho causante.

La diferencia entre la actual edad de acceso -65 años- y el cálculo actual de la cuantía -cuya base reguladora resulta de dividir por 210 los últimos 180 meses-, se irá cubriendo de forma paulatina y gradual:

- Desde 2013 -fecha prevista para la entrada en vigor de esta reforma- y hasta 2027, se exigirán 65 años y un mes en 2013, y dos meses en 2014, y tres meses en 2015, etc., hasta alcanzar los 67 años, de acuerdo con una escala prevista por la ley. Por su parte y, desde 2013 a 2022, el cálculo de la base reguladora variará cada año (192 meses/224, en 2013; 204 meses/238, en 2014; 216 meses/252 en 2015, y así sucesivamente hasta 2022). Si existieran lagunas de cotización se tomará como referencia la base mínima para mayores de 18 años (los 24 meses próximos con el 100 % de la misma, el resto con el 50 %).
- A la base reguladora así calculada se le aplicarán unos porcentajes que también son variables. Con 15 años de cotización, el 50 %; pero a partir del 16º, entre los meses 1 y 248, el 0,19 % y los que superen el mes 248, el 0,18 % (antes era el 3 % y el 2 % respectivamente cada año). No obstante, también estos porcentajes tendrán una aplicación transitoria que comenzará con porcentajes del 0,21 % y 0,19 %, respectivamente, entre los años 2013 y 2026.
- Con carácter general, se mantiene la exigencia de 15 años de cotización para acceder a la pensión, dos de los cuales deberán estar comprendidos dentro de los 15 inmediatamente anteriores al hecho causante. Y de forma excepcional, se permite acceder a la pensión con 65 años de edad siempre y cuando se acrediten 35 años de cotización o más desde 2013 a 2015; 36 años de cotización o más desde 2016 a 2019; 37 años de cotización o más desde 2020 hasta 2023; y 38 años de cotización o más a partir de 2024.

Al margen de la edad y la cuantía, la reforma prevé la **modificación de otros aspectos significativos en torno a la jubilación**. Así, **los trabajadores que permanezcan activos tras los 65 años quedarán exentos de cotizar por contingencias comunes** siempre que se cumpla que, con 65 años de edad, reúnan al menos 38 años y 6 meses de cotización y que con 67 años de edad reúnan al menos 37 años de cotización. Este período, aunque no cotizado, será computado a efectos del cálculo de la pensión de jubilación. Y, para estos trabajadores, se prevé un porcentaje mayor sobre la base reguladora (de entre un 2 % a un 4 % dependiendo de los años cotizados a la Seguridad Social). No obstante, **se trata de una exención no aplicable a los trabajadores que presten servicios en las Administraciones públicas o en organismos públicos, por exclusión expresa de la norma**. Asimismo, y a efectos de determinar la edad de acceso a la jubilación, **se computará como período cotizado aquel de interrupción de la cotización entre los nueve meses anteriores al nacimiento (o los tres meses anteriores a la adopción o acogimiento) y la finalización del sexto año posterior a dicha situación**. La duración de este cómputo será de nueve meses por cada hijo. También **los tres años de excedencia por cuidado de hijo o menor acogido serán considerados como cotización efectiva**. Se modifica además el convenio especial para prejubilación y jubilación anticipada, que obligará a partir de ahora a cotizar al empresario hasta los 63 años del trabajador (antes, sólo hasta los 61 años). Por su parte, los **complementos para mínimos** no podrán superar la cuantía establecida anualmente para las pensiones no contributivas.

Y, en último término y en relación al vínculo que une la **incapacidad permanente** con la jubilación, se establece que los años que resten al interesado para cumplir la edad ordinaria de jubilación vigente se considerarán como cotizados, las lagunas de cotización seguirán el mismo régimen que el previsto para la jubilación y la pensión de incapacidad permanente absoluta y gran invalidez, a partir del cumplimiento de la edad de acceso a la pensión de jubilación, será incompatible con el trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia que origine la inclusión en cualquier régimen de Seguridad Social del pensionista.

Especial consideración merecen, por lo demás, dos figuras, a saber, **la jubilación anticipada y la jubilación parcial**. La primera porque la reforma establece un régimen distinto según que a la misma se acceda de forma voluntaria o involuntaria (causa no imputable a la libre voluntad del trabajador). Si es por causa involuntaria se exigirá tener una edad de 61 años, 33 años de cotización efectiva, 6 meses de inscripción en desempleo y que la crisis o el cierre de la empresa impida objetivamente la continuidad de la relación laboral. Si se accede por voluntad propia, la exigencia será de 63 años, 33 años de cotización efectiva y que el importe de la pensión resulte superior al 125 % de la pensión mínima. En ambos casos, voluntaria o involuntaria, la pensión se verá reducida en un 1,875 % por cada trimestre de anticipo. Por lo que se refiere a la jubilación parcial, se prevé para quienes, cumpliendo 67 años de edad y reuniendo todos los requisitos para acceder a la pensión de jubilación ordinaria, reducen su jornada entre un 25 % y un 75 %. La exigencia de los 67 años será aplicada de forma paulatina. Esta jubilación podrá efectuarse con o sin contrato de relevo. En caso de que este último exista, la base de cotización del trabajador relevista y del jubilado parcial deberá tener una correspondencia de forma que la de aquél no puede ser inferior al 65 % de la que venía cotizando este último, también con una aplicación gradual de este requisito.

La reforma pretende asimismo, y de forma resumida, otras modificaciones: **convenio especial** para quienes participen en el extranjero en programas formativos sin vinculación laboral; convenio especial para los participantes en programas de formación financiados por organismos o entidades públicos o privados que, vinculados a estudios universitarios o de formación profesional, conlleven contraprestación económica para los afectados, la obligación de integrar la protección de las contingencias profesionales en todos los regímenes, la evaluación anual de los costes de dichas contingencias, un control más eficaz de la incapacidad temporal inferior a 15 días de duración y la convergencia en intensidad de la acción protectora de los trabajadores por cuenta propia con los trabajadores por cuenta ajena, si bien con el correspondiente incremento de las bases de cotización para aquéllos. Finalmente, se autoriza al Gobierno para la creación de la **Agencia Estatal de la Administración Única de Seguridad Social** integrando al INSS, ISM, TGSS, Gerencia Informática y Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social. Su actuación no se extenderá ni al desempleo, ni a los servicios sociales ni a la asistencia sanitaria, salvo asunción de competencias sobre estas materias por los organismos que en ella se integran. Esta integración no afecta a los Regímenes Especiales de la Seguridad Social de Funcionarios Civiles del Estado, Fuerzas Armadas y Funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, los cuales serán gestionados por los órganos y las entidades conforme a lo establecido en las normas específicas que los regulan, salvo en aquellas materias en que se disponga expresamente lo contrario.

Con carácter general, **la ley entrará en vigor el 1 de enero de 2013**, aunque algunas normas retrasarán su vigencia. Bien es cierto que, **a partir de 2027, todas las previsiones volverán a ser objeto de revisión, y así se hará cada cinco años**, en función de la evolución de la esperanza de vida. Y en un año desde su publicación en el BOE, se evaluarán los efectos y el impacto de las previsiones económicas y de sus posibles desviaciones en el cálculo de las pensiones.

VALORACIÓN CRÍTICA

La reforma responde a una **necesidad común en todos los países desarrollados y, en particular, en el entorno europeo**. De un régimen tradicional de equilibrio demográfico presidido por una elevada mortalidad y fecundidad, se ha pasado a un régimen moderno caracterizado por una baja mortalidad y fecundidad. Además, la esperanza de vida en España es, tras Japón, una de las más elevadas del mundo, lo que significa más pensionistas, pensiones más largas y, en algunos casos, pensiones de mayor cuantía. Todo ello se suma a la dificultad para crear empleo, la baja productividad, la escasa competitividad de ciertos sectores y la ralentización prevista en el crecimiento de la renta *per cápita* para los próximos treinta años.

Siendo ésta una valoración mayoritariamente compartida, cabría formular la **duda sobre si la reforma proyectada por el Gobierno -con el consenso de empresarios y sindicatos- es la más idónea para lograr el ansiado equilibrio financiero y la sostenibilidad del sistema**. No en vano, tanto el incremento de la edad como la reducción de la cuantía que se derivan de la descripción efectuada, han sido medidas muy cuestionadas por la ciudadanía, independientemente de su aceptación por los agentes sociales.

Téngase en cuenta que, **desde 1919, la edad de 65 años permanecía invariable** aun cuando, por la combinación de jubilaciones forzosas, anticipadas, parciales, edades reducidas o prejubilaciones, la edad real de cesación en la actividad laboral sea en la actualidad bien distinta (62 años de edad si aludimos a la jubilación; 50 años de edad incluso si la referencia se hace a la prejubilación). Y si bien procede aceptar la conveniencia de permanecer más tiempo en activo en aquellos sectores que así lo permitan y cuando así lo deseen los beneficiarios, lo cierto es que **el deseado equilibrio ingresos-gastos podría lograrse a través de otras vías**. A saber, la limitación de los mecanismos de jubilación anticipada, la prohibición del recurso a la prejubilación en empresas con beneficios, la modificación más flexible de condiciones y lugar de trabajo para evitar riesgos laborales por razón de edad, o el fomento de la jornada flexible en los últimos años de vida laboral. Todo ello permitiría aproximar la edad real de jubilación a la edad legal sin necesidad de imponer un incremento generalizado de esta última. Por lo demás, las carreras amplias de cotización hoy existentes devendrán de difícil consecución en un futuro basado en empleo precario, temporal, a tiempo parcial y con interrupciones constantes, bien por desempleo bien por la necesidad de conciliar la vida personal y la profesional.

Por su parte, la cuantía de la pensión se verá reducida en el futuro tanto por las variaciones operadas sobre la base reguladora como por la alteración de los porcentajes. **Se ha huido del incremento de las bases de cotización** para no gravar una coyuntura económica tan desfavorable como la actual y **se han despreciado otros cauces como el control y la penalización de la economía sumergida** que servirían para incrementar los recursos del sistema. Pero además, podía haberse suavizado el impacto de esta medida mediante algunos elementos relativizadores, tales como la posibilidad de optar por las bases de cotización más altas durante la vida laboral para el cálculo de la pensión, o la consideración especial en el cálculo de quienes en sus últimos años de actividad se hallan en desempleo, o el retorno al cómputo como días cotizados del trabajo a tiempo parcial, beneficiando así a mujeres y jóvenes, o la equiparación entre regímenes de la Seguridad Social toda vez que algunos, por ejemplo el de autónomos, puede elegir las bases y tipo de cotización, no así el resto.

Conviene destacar asimismo algunas de las modificaciones planteadas en otras materias y también algunas incomprensibles ausencias. Entre las primeras, la consideración como cotizados de períodos ligados a la maternidad o de períodos en formación (becarios), el control de la incapacidad temporal, la fiscalización de los ingresos y gastos en contingencias profesionales o la ampliación de la figura del convenio especial. Entre las **ausencias**, el hecho de que no se hayan asumido situaciones analizadas en los debates del Pacto de Toledo, tales como la de la mujer y su actividad doméstica o la contribución de la mujer a la empresa o negocio familiar o la adopción de mecanismos eficaces para el abandono de la economía sumergida, fuertemente arraigada en sectores de creciente entidad económica y particularmente basada en la actividad productiva de la mujer. Asimismo la necesidad de volver a redactar un texto refundido de la Seguridad Social -hoy superado por todas las reformas llevadas a cabo desde 1994-, una distribución más clara de recursos entre sanidad, asistencia social y Seguridad Social -especialmente en el ámbito de la dependencia-, un control más transparente sobre la inversión de los excedentes depositados en el Fondo de Reserva, una reforma integral de la pensión de viudedad (demandada desde hace décadas) y, en fin, una mayor convergencia de los distintos regímenes especiales con el régimen general (tanto en bases, como en tipos o en acción protectora), con diferencias hoy por hoy inasumibles, constituyen aspectos susceptibles de ser tenidos en cuenta en la proyectada reforma.

Y es en este punto en el que procede efectuar una última reflexión en orden a la aplicación de esta reforma en el ámbito de las Administraciones públicas. Más allá de la tendencia a la homogeneización de los distintos regímenes de Seguridad Social y a la progresiva incorporación de los empleados públicos al Régimen General, **este Proyecto sigue mostrando una reticencia especial cuando la figura del empleador recae en la Administración pública**. No permite la exoneración de cuotas si el trabajador permanece en activo, no aproxima sino que, en ocasiones, impone más diferencias entre el régimen de los funcionarios públicos y el de los empleados públicos incluidos en el Régimen General, y no equilibra la consideración de derecho/deber en materia de jubilación tan diferente para unos y otros. Con todo, **la principal crítica ha de recaer en la ocasión desaprovechada para resolver el injustificado límite a la utilización de la jubilación parcial en este ámbito**. Constituyendo ésta un derecho en el EBEP, su ejercicio se condiciona a un desarrollo reglamentario, hoy inexistente y, a tenor de este Proyecto, no previsto a corto plazo. Se trata de un límite que puede responder más al temor de la irrupción de esta novedad y de su gestión en el empleo público que a un recelo jurídico, incomprensible si se tiene en cuenta que, para trabajadores incluidos en un mismo Régimen General, esta jubilación se admite en la empresa privada y no así en el ámbito público.