

## editorial

En este tercer número de la serie monográfica de boletines que dedicamos a **la reforma de las pensiones y su incidencia en el sector público**, su autora, **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 **LA REGULACIÓN DE LA JUBILACIÓN EN LOS PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO**.

### EXPLICACIÓN SINTÉTICA DE LAS REFORMAS EFECTUADAS EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

Desde el año 1982 -Recomendación del Consejo de 20 de Diciembre de 1982, 82/857/CEE- la Unión Europea (antes CEE), viene focalizando su atención en la jubilación. En aquel momento, uno de los principales objetivos de política social se circunscribía a la jubilación flexible, considerada como posibilidad de elegir libremente la edad de jubilación a partir de un límite mínimo de edad o de cotización. **En 2004, consciente de una situación demográfica y económica adversa, la Comisión [Comunicación (2004) 0146] aconseja aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo.** Más tarde, y enfrentándose directamente con el problema de envejecimiento poblacional de la UE, la Comisión opta por recomendar **la reforma de los sistemas de pensión de invalidez y de jubilación anticipada y el aumento de la edad efectiva de jubilación** para garantizar, así, que las políticas nacionales de pensiones se ajusten al incremento futuro de la esperanza de vida [Comunicación (2009) 180]. Alerta la Unión Europea a los Estados miembros sobre la **repercusión en el gasto público que el envejecimiento puede tener, principalmente en materia de asistencia sanitaria, cuidados de larga duración y pensiones de jubilación.**

Y es cierto. Europa envejece. Por primera vez en la historia, los menores de 60 años disminuyen y la generación del baby-boom se jubilará pronto. **Dentro de los próximos cincuenta años sólo habrá dos personas en edad de trabajar para financiar la pensión de cada jubilado de 65 años o más en la Unión Europea, mientras que en la actualidad hay cuatro.** En esos cincuenta años, el número de personas de 65 años se duplicará. Por ello, las instancias europeas proponen elegir entre jubilados más pobres, o cotizaciones sociales más elevadas, o que un mayor número de personas trabaje más y por más tiempo. De ahí la necesidad, entiende la Comisión, de retrasar la edad de jubilación, basándose en que la población activa europea, en la actualidad de aproximadamente 227 millones de personas, se reducirá a 183 millones en 2050 y será considerablemente más vieja. Su último Informe sobre esta materia, presentado en julio de 2010, aconseja a los gobiernos europeos el retraso escalonado de la edad de jubilación hasta los 70 años en 2060 a fin de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema público. De hecho, **para mantener la actual ratio de viabilidad financiera del sistema público de pensiones es necesario elevar la edad efectiva de jubilación a los 65 años durante la década presente, aumentarla de nuevo hasta los 67 años en el periodo 2030-2040 y volverla a incrementar hasta los 70 años durante el periodo 2040-2060.** Aunque la edad oficial de jubilación se marca a los 65 años en la mayoría de los países europeos, la edad real de jubilación se sitúa en la práctica actualmente en torno a los 60 y 61 años en el conjunto de la Unión Europea. En sus previsiones, la Comisión considera que los europeos tendrán que trabajar en 2060 siete años más que en la actualidad, y la jubilación debería llegar en todos los países de Europa a los 70 años. Aboga, en este sentido, por una **reforma de las pensiones en los veintisiete países socios a través de dos líneas de actuación: un aumento de la edad de jubilación -ligado a la esperanza de vida, a la reducción de los sistemas de prejubilación y a los incentivos para contratar a trabajadores mayores- junto con una formación continua de los trabajadores para evitar su obsolescencia.** No se contemplan como solución, aunque se incentivan como complemento a la prestación pública, los fondos privados de pensiones. Tal vez porque, en su configuración actual, no constituyen tampoco una garantía suficiente de ingresos complementarios, ya que la reciente crisis financiera ha recortado en más de un 20 % su valor total. Semejante pérdida requiere replantear y revisar la reglamentación de dichos fondos para garantizar su solvencia y eficacia.

En general, casi todos los países europeos han iniciado ya sus reformas para incrementar la edad de jubilación. Bien es cierto que España será la que antes incorpore una edad legal ordinaria más elevada pues lo hará (tal y como se expuso en el Boletín del CEMICAL núm. 34 dedicado a los "Ejes de la Reforma") a los 67 años a partir de 2027.

Por centrar una atención especial en el país vecino, **Francia, con una edad ordinaria de 60 años desde 1981, ha decidido desplazarla a los 62 en 2018.** De los 40,5 años de cotización al sistema requeridos para jubilarse a los 60 años se pasará a 41,5 años en 2023. Para obtener una pensión completa se retrasa la edad actual de 65 años hasta alcanzar 67 años en 2023, y de 40,5 años de cotización se pasará a 41,5 años en 2020. Bien es cierto que, en relación a este país, conviene tener en cuenta una serie de datos:

- En la actualidad, por cada jubilado francés hay sólo 1,8 empleados activos.
- La esperanza media de vida se ha incrementado hasta 77,8 años en hombres y 84,5 años en mujeres.

- Los hombres franceses se jubilan a los de 58,7 años de media, el valor más bajo de los estados de la UE y de la OCDE.
- El índice de empleo entre los trabajadores con edades comprendidas entre los 55 y los 64 años de edad es tan sólo del 38,2 %.
- Los franceses pasan una media de 26 años jubilados, seis más que otros jubilados de los países de la OCDE, lo que incrementa su déficit.
- Los asalariados no pueden ser jubilados contra su voluntad antes de los 70 años de edad.
- Las mujeres perciben actualmente una jubilación media de 825 euros, 600 euros menos que los hombres.
- El sistema de reparto ya había originado en Francia 30.000 millones de déficit en el último año y se prevé que, de no adoptar medidas, en 2050 dicho déficit alcanzaría los 100.000 millones.
- **En el ámbito de la función pública francesa, el tipo de cotización de los funcionarios**, establecido actualmente en un 7,85 %, **va a ser ajustado al del sector privado** (10,55 %) desde ahora hasta el 2020. La subida será lineal, de 0,27 puntos cada año. A partir del próximo año, este ajuste significará para los funcionarios un aumento de la cuota de 6 euros al mes por término medio. El importe de la pensión mínima (1.067 euros aproximadamente), es más alto que en el sector privado y no cambia con la reforma. Lo que sí se modifica es la posibilidad de jubilarse anticipadamente después de 15 años de servicio en el caso de las madres con tres hijos, dispositivo altamente utilizado en sanidad y educación y que esta reforma anula. Finalmente, los 900.000 funcionarios en activo que se benefician de la jubilación a los 50 años (policía nacional, controladores aéreos, etc.) o a los 55 años (bomberos, personal de aduanas, etc.) retrasarán su jubilación a los 52 y 57 años de edad, respectivamente (Ley 1330 de 9 de noviembre de 2010, Journal Officiel de 10 de noviembre).

**Italia**, por su parte, dispone de diferentes formas de acceder a la jubilación: pensión de vejez (edad), antigüedad (no se tiene en cuenta la edad sino el período cotizado) o puntos (suma de edad más años de cotización). La combinación de estos sistemas hace difícil fijar la edad ordinaria de jubilación pero, con carácter general, puede afirmarse que **de 60 años se pasará a 62 en 2013**, exigiéndose finalmente 36 años de cotización para obtener el 100 %. El índice de empleo de los trabajadores de entre 55 y 64 años sólo es del 34,4 %. **La Ley 102/09 había introducido un aumento gradual de la edad mínima de jubilación para las mujeres en el sector público a partir de 2010 (61 años en el bienio 2010-2011, 62 en 2012-2013, etc; hasta llegar a 65 años en 2018); pero la reforma ha anticipado el efecto y a partir del 1 de Enero de 2012 las trabajadoras del sector público incrementarán su edad mínima de jubilación a los 65 años con carácter general.** Como quiera que se mantiene la pensión por antigüedad, la alternativa para las mujeres en este sector será la de aprovechar la opción de reunir 40 años de cotización al margen de la edad.

En **Alemania**, **los 65 años se incrementarán a 67 años, progresivamente hasta 2029 y a partir de 2012.** Hasta 2023, la edad de jubilación aumentará anualmente un mes, y de 2024 a 2029 el aumento será de dos meses. Y si bien los alemanes se jubilan en la actualidad con 65 años, desde los 63 pueden acceder a la pensión si acreditan 35 años de cotización, pero a partir de 2029 se exigirán 65 años de edad. La cotización se mantendrá por debajo del 20 % al menos hasta el 2020 y del 22 % hasta 2030. El Gobierno evaluará cada cuatro años la situación laboral de los mayores para comprobar la idoneidad del aplazamiento de la edad de jubilación. Como consecuencia de la baja tasa de natalidad y el aumento de la esperanza de vida, la población alemana se reducirá de un 15 % a un 20 % en el año 2060 y ello tendrá un efecto negativo para el mercado de trabajo y la productividad. Incluso el Gobierno insiste en que la disminución de la población en edad laboral hará necesario el aumento de inmigración de mano de obra cualificada. En la reforma se ha descartado recortar la cuantía de las pensiones pero se ofrecen ventajas fiscales a quienes suscriban planes voluntarios de pensiones.

En **Reino Unido**, **los hombres se jubilan a los 65 años y las mujeres a los 60. El Gobierno británico pretende retrasar a 66 años la edad de jubilación a partir de 2016**, si bien los gobiernos anteriores planteaban como límite el 2024 en la confianza de que desde esa fecha se ampliaría a 68 años tanto para hombres como para mujeres. Esta ampliación se haría progresivamente de forma que a las mujeres se aumentarían cinco años entre 2010 y 2020 y para ambos sexos se prorrogará la edad hasta los 68 años, entre 2024 y 2046. **Hoy el Gobierno británico comienza a plantearse incluso la necesidad de incrementar la edad a los 70 años en línea con lo prescrito por la Unión Europea, y desde este mes suprimirá la jubilación forzosa, de aplicación actualmente en la empresa privada.**

En el resto de los países de la Unión se reproduce la necesidad de incrementar la edad de jubilación. **Austria** incrementará la edad de 60 a 65 años entre 2024 y 2033. **Bélgica** ya amplió la edad de jubilación de las mujeres de 64 a 65 años en 2009. **Bulgaria** prevé incrementar la edad a 60 años para las mujeres y a 62 para los hombres a partir de 2015, pero sobre todo se elevarán los años de cotización exigidos para alcanzar la pensión, que serán 37 para las mujeres y 40 para los hombres. **Chipre** ha modificado recientemente su tasa de cotización. La **República Checa** también eleva de 59 a 63 años la edad de jubilación de las mujeres, reforma que culminará en 2013. **Dinamarca** incrementará la edad de 65 a 67 años

entre 2024 y 2027. **Eslovenia**, de 58 a 63 para los hombres y de 53 a 61 para las mujeres. **Eslovaquia** pasará de 60 a 62 para los hombres y de 57 a 62 para las mujeres a partir del año 2014. **Estonia** ha elevado su edad ordinaria de 63 a 65 años. **Finlandia** ha establecido una jubilación flexible entre los 63 y los 68 años. **Irlanda**, tras su rescate, ha decidido elevar la edad de jubilación a 66 años en 2014, a 67 años en 2021 y a 68 años en 2028. En **Grecia**, desde ahora y hasta 2015 la edad de jubilación se incrementará de 60 a 65 años, con incentivos para trabajar hasta los 67 años de edad. **Hungría** elevará la edad de 57 a 62 años a partir de 2020 y a 68 años para las mujeres y 69 años para los hombres a partir de 2050. **Letonia** establecerá la jubilación de las mujeres de 59,5 a 62 años, equiparándose a esa edad con los hombres. **Lituania** retrasará la jubilación de 60 a 62,5 años para los hombres y de 58,5 a 60 para las mujeres. **Malta**, de 61 a 65 para los hombres y de 60 a 65 para las mujeres. Los **Países Bajos** fueron los primeros en retrasar la jubilación a 67 años y ahora debaten la posibilidad de incrementar la edad hasta los 68 años. **Polonia** mantiene 60 años para la jubilación de las mujeres y 65 para los hombres. Nuestro vecino **Portugal** ya elevó la edad a los 65 años para todos los trabajadores en 2007, exigiendo 40 años de cotización para obtener una pensión completa. Por su parte, **Rumanía** pasará de 63 a 65 años en el caso de la jubilación de los hombres y de 58 a 60 para las mujeres, a partir de 2014. Y finalmente, en **Suecia** la edad de jubilación seguirá en los 61 años para ambos sexos, pero se beneficiará económicamente a quienes decidan posponer su jubilación más allá de los 67 años de edad.

## VALORACIÓN CRÍTICA

**La respuesta de los Estados miembros al requerimiento de la Unión Europea ha sido bastante generalizada y unánime**, como ha podido comprobarse. Y **también un tanto homogénea**. Se ha optado por un **incremento lineal de la edad de jubilación**, incluidos aquellos supuestos en que existía una diferencia entre mujer y hombre que poco a poco va desapareciendo. **Todos los sistemas nacionales parecen reaccionar del mismo modo ante los mismos problemas**. Quizás en este caso se encuentre justificado toda vez que, **en su mayoría, mantienen como fórmula de financiación el sistema de reparto**, fuertemente condicionado por la demografía y el empleo. Y es cierto que la tozuda combinación de envejecimiento y desempleo aconseja adoptar medidas restrictivas en el ámbito de las pensiones. Al inicio de este siglo, el número de mayores de 65 años ya había superado en Europa por primera vez al de niños y jóvenes, situándose para el año 2025 en el 21 % de la población total. Se prevé que ese año, la población pasiva (niños, jóvenes y ancianos) alcance el 58,8 % del total de los habitantes europeos. En el año 2040 se habrá alcanzado la cifra récord de 200 millones de ancianos, lo que significará duplicar la carga económica actual. Pero si el análisis se hace sobre la población trabajadora, ésta puede dividirse en dos grupos: el primero comprende aquellas **personas entre 20 y 39 años** que están iniciando su actividad profesional y adquiriendo experiencia; el segundo se halla integrado por **quienes tienen entre 40 y 59 años** y que han adquirido experiencia tras largos años de servicios. **Se espera que en la Unión Europea el primer grupo disminuya en 15,1 millones entre 1985-2025, mientras que el segundo aumentaría en 9,3 millones**. La proporción sería de 117/100 en el año 2025, siendo en 1985 de 80/100, produciéndose una transformación radical del mapa de los grupos de edad insertos en el mercado de trabajo.

Con todo, existen dos argumentos, al menos, que deberían tenerse en cuenta en esta solución propuesta por la Unión Europea. El primero nace de la observación de la **gran paradoja detectada en la sociedad contemporánea desde hace décadas puesto que, a medida que se incrementa la longevidad del trabajador, antes deja de interesarle éste al mercado de trabajo y, por ende, a la sociedad**. Por ello, **la solución no pasa tanto por incrementar la edad legal de la jubilación como por elevar la edad real de acceso a la misma**, hoy muy inferior en la práctica totalidad de los países de la Unión Europea. Se evidencia así la contradicción entre el discurso individualista de la empleabilidad y la realidad pactada en los **acuerdos sociales que permiten la expulsión de los trabajadores a partir de los 50 años de edad como mecanismo de redimensionamiento de las plantillas, en particular en la empresa privada**. El segundo argumento deriva de un **planteamiento rígido sobre la edad como factor determinante del retiro de una persona sin apreciar que su consideración objetiva o cronológica, impide valorarlo como un elemento incierto y modificable en función de necesidades, ya económicas, ya personales**.

Si se tiene en cuenta que la nueva organización del trabajo, con avances tecnológicos y con variables económicas de interés, perfila una sociedad laboral bien distinta, **una solución tan uniforme como la propuesta por la Unión Europea no parece la más idónea**. **A partir de ahora la carrera profesional y de cotización de los trabajadores no será homogénea como viene siendo en la actualidad**. **La alternancia entre períodos de trabajo, de formación, de tiempo parcial, de desempleo, de descanso es ya una realidad incuestionable, lo que desplaza irremisiblemente al empleo permanente clásico**. Las carreras se verán reducidas y difícilmente conseguirán superar los treinta años de actividad, las perspectivas de proseguir una carrera profesional declinarán antes, la seguridad en el empleo cederá ante fenómenos como la temporalidad o la precariedad, la necesidad de optar por empleos parciales por necesidades vitales o familiares se impondrá, etc. De ahí que la solución no pase por elevar la edad de jubilación en uno, dos, cinco o diez años sino por permitir un ajuste individual de la misma a las circunstancias personales, profesionales, sociales, económicas o culturales de cada individuo. **Flexibilidad y no rigidez. En un sistema flexible, la edad legal de jubilación se convierte en una referencia general, a partir de la cual se incluye una gama amplia de posibles edades de jubilación**. Y, aun cuando un sistema flexible no sea sinónimo de una jubilación flexible o parcial,

ésta se antoja también como una posible solución de interés tanto para el empleador como para el empleado. Para el primero, por varias razones, a saber: porque se reduce considerablemente el coste de la hora pues está demostrado que la productividad por hora crece en un empleado cuando éste pasa de trabajar a tiempo completo a hacerlo a tiempo parcial; reduce el absentismo, tan generalizado al final de las carreras; mantiene la experiencia de los trabajadores a los que ha ido formando, evitando así la fuga de recursos a otras empresas, sobre todo si se trata de trabajadores cualificados o aprovechando la traslación de conocimientos a los nuevos trabajadores que se incorporan. Para el segundo, porque le permite mantener su utilidad profesional o social.

Podría considerarse que esta solución resulta de **difícil aplicación a la función pública**, caracterizada ésta por un menor margen para el establecimiento de mecanismos relativizadores o flexibilizadores de la pensión de jubilación. Y así es. Basta con observar las reticencias a su ejecución en el sistema español. Sin embargo, **son constantes las alusiones institucionales al deseo de modernización y a la necesidad de introducir criterios de organización propios del sector privado**. De ser así -y sin que sea éste el lugar más idóneo para debatir las ventajas e inconvenientes de esta reflexión-, la aplicación de estos criterios de eficiencia y eficacia a las Administraciones públicas deberá contribuir a facilitar fórmulas similares a las que rigen en el ámbito laboral y, por tanto, a las propuestas. Una equiparación que pasa, por ejemplo, por no reducir el salario regulador al calcular la pensión prescindiendo de conceptos que el empleado público percibe en activo toda vez que, si tal merma se mantuviera, la posibilidad de optar se traduciría más en un deseo que en una realidad.