

El acuerdo sobre pensiones de 2006

Mikel de la Fuente

INDICE

Presentación.....	3
1. Introducción	5
2. Ingresos de la Seguridad Social	7
2.1. La financiación de los complementos a mínimos de las pensiones	7
2.2. La cotización por contingencias profesionales	9
2.3. Evolución de las cotizaciones	11
2.4. Bonificaciones de las cotizaciones	12
3. Medidas sobre la pensión de jubilación y la prolongación de la vida laboral	15
3.1. Ampliación del período mínimo exigible	15
3.2. Nueva regulación de la jubilación parcial	17
3.3. Modificaciones en la jubilación anticipada	21
3.4. Cotización a la Seguridad Social durante la percepción del subsidio de desempleo para mayores de 52 años	25
3.5. Incentivos a la prolongación voluntaria de la vida laboral ..	28
4. Medidas sobre la pensión de incapacidad permanente	31
5. La pensión de viudedad	33
6. La pensión de orfandad	36
7. Estructura en regímenes del sistema de Seguridad Social	37

Edición: Manu Robles-Arangiz Institutua
Barrainkua, 13
48009 BILBO
www.mrafundazioa.org

Impresión: Bilbo-Graf (Bilbao)

Depósito legal: BI-xxx/07



Documento n.º 10 - Julio de 2007

Mikel de la Fuente es una de las personas que en el ámbito vasco más se ha dedicado al análisis riguroso de la situación de la Seguridad Social y de su estudio comparado con otros sistemas de protección social. Es, por tanto, un experto en la materia.

En el documento que aquí presentamos se recoge, de una manera muy resumida, lo que ha sucedido en las sucesivas reformas de pensiones aprobadas en el estado español. En esta materia, como ocurre también en el derecho laboral, las instituciones de Navarra y de la CAPV carecen de competencias legislativas. Cuando reclamamos el marco vasco de relaciones laborales nos referimos, por ejemplo, a que las decisiones sobre estos temas se tomen en Euskal Herria.

En las pensiones nos encontramos ante un proceso de reforma permanente que tiene como único objetivo la reducción del gasto en pensiones. Para ello, cada pocos años se aprueba una nueva reforma, que conlleva un recorte de los derechos por diversas vías: acceso más difícil a las pensiones contributivas, recorte de las nuevas pensiones y retraso de la edad efectiva de jubilación.

Este proceso es permanente, nunca acaba, y eso se ve muy bien en este trabajo. Previsiblemente dentro de pocos años volverán a darnos una nueva vuelta de tuerca. Eso es en realidad el denominado "diálogo social", que tan nefastas consecuencias tiene sobre el devenir diario de la gente trabajadora.

Quienes participan en los acuerdos que dan pie a estas reformas parten de una base que no compartimos: la necesidad de reducir el gasto social, ya que, de lo contrario, se pone en peligro el equilibrio económico del sistema de seguridad social. La realidad no avala esta posición:

- Los superávits de la Seguridad Social son permanentes y muy altos. Hoy en día, parte de este superávit se está utilizando para cerrar con equilibrio las cuentas del Estado.
- Las previsiones que nos hablan de la crisis del sistema dentro de 15 o 20 años son realizadas por las mismas entidades o expertos que hace unos años vaticinaban la crisis financiera de la Seguridad Social para la década actual. A pesar de que has-

ta ahora no hayan acertado, siguen marcando las líneas de la política de pensiones.

- Esta estrategia de recorte está al servicio de intereses económicos y financieros, que promueven las pensiones privadas, en detrimento de lo público. Nadie ha demostrado que el sistema público no pueda mantener un nivel digno de pensiones. Como nadie ha demostrado que la vía privada lo garantice.

En todas las reformas se utiliza la misma estrategia: incorporar múltiples medidas, la mayoría de ellas negativas, y algunas, las menos, positivas. En la última también está ocurriendo lo mismo, y se está tratando de destacar lo positivo, sobrevalorándolo, mientras se esconde como la mayoría de las medidas van a suponer una reducción de cobertura.

Mikel Noval

Responsable de Política Social de ELA

El acuerdo sobre pensiones de 2006

Mikel de la Fuente

1. INTRODUCCIÓN

El Acuerdo sobre Medidas en Materia de Seguridad Social suscrito el 13 de julio de 2006 por el Gobierno español (en adelante el Acuerdo de 2006), las organizaciones patronales CEOE y CEPYME y los sindicatos CC.OO y UGT, es el tercer acuerdo social desde que en 1995 se aprobó el llamado Pacto de Toledo, que fue suscrito por todos los partidos parlamentarios. Así pues, las medidas legislativas han sido precedidas por acuerdos con los agentes sociales, aunque en los Acuerdos de 1996, 2001 y 2006 no han coincidido todos los firmantes. El Acuerdo de 2006 se inscribe en el entorno de los procesos de negociación provenientes de la Declaración del Diálogo Social de 8 de julio de 2004.

En desarrollo del Pacto de Toledo se suscribió el 9 de octubre de 1996 entre el Gobierno y los sindicatos CC.OO y UGT el Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social (ACR), cuya vigencia finalizaba en el año 2000. El ACR fue recogido parcialmente en la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social (LCRSS). El Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del sistema de Protección Social suscrito el 9 de abril del 2001 por el Gobierno (en adelante AP 2001), CC.OO y CEOE y CEPYME tuvo como aspecto central la reforma de la pensión de jubilación, que fue objeto de plasmación legal por la Ley 35/2002, de 12 de julio.

El Pacto de Toledo se caracteriza por plantear propuestas difusas evitando formulaciones problemáticas desde el punto de vista electoral. En este sentido, se produce una llamativa distancia entre las posiciones avanzadas por los defensores económicos, empresariales y académicos de la capitalización privada, que proponen medidas radicales de privatización, y su expresión política parlamentaria, mucho más ambigua¹. La explicación se encuentra en la voluntad de

1 Así, Herce San Miguel y Pérez Díaz (1995) consideraban que representaba "un primer paso, valioso pero insuficiente" y de escasa capacidad operativa en la medida en que preconizaba el mantenimiento de las pensiones de reparto.

no sufrir el desgaste electoral que se podría producir mediante un cambio brusco e intenso en las pensiones. Así, el Pacto de Toledo asume el mantenimiento del sistema público de reparto y propone la adopción de mecanismos que lo hagan viable financieramente, renunciando a la transición a un modelo de capitalización, "por razones sociales e inviable técnicamente", aunque desde entonces ha tenido lugar una amplia batería de medidas que favorecen la sustitución parcial de las pensiones públicas por las privadas. En octubre de 2003 tuvo lugar la revisión parlamentaria del Pacto de Toledo, que se apoyaba en los documentos de la Unión Europea sobre pensiones y, en línea con los mismos, ponía un especial acento en los aspectos demográficos, a diferencia del Pacto de 1995, que insistía en los aspectos económicos.

El Acuerdo de 2006 no se aparta, en lo sustancial, de la dosificación contenida en el ACR de 1996 y el AP 2001 entre "mejoras" de las prestaciones (en general, de escaso contenido económico) y recortes de las mismas, de mayor envergadura y que preparan el terreno para otros posteriores. El elevado superavit actual de la Seguridad Social debido al aumento del empleo ha podido influir para que el Gobierno haya optado por demorar la implantación de medidas de recorte más radicales que consideró al inicio de la negociación, tales como la ampliación del periodo de cálculo de la pensión de jubilación y la reducción del porcentaje de la pensión que se percibe con 15 años cotizados (el 50% en la actualidad). Especialmente los dos últimos acuerdos han estado inspirados en la voluntad de reducir las pensiones públicas de reparto para ensanchar el espacio a las privadas de capitalización. Un aspecto específico -quizá el más importante- del Acuerdo de 2006 responde a la voluntad de atrasar la edad efectiva de jubilación mediante la obstaculización de la jubilación parcial y el estímulo a la permanencia en actividad tras el cumplimiento de los 65 años, lo que implica la renuncia de los sindicatos firmantes a plantear la reducción de la edad de jubilación. El fracaso total o parcial de estas medidas para conseguir el objetivo pretendido podrá dar lugar a la tentativa futura de aumentar la actual edad legal de jubilación (en la línea de los 70 años, solicitada, por ejemplo, por J. Barea). Uno de los sindicatos firmantes opina que las medidas de recorte adoptadas no son suficientes. Así, llegó a reprochar a la propuesta inicial del Gobierno por no proponer "medidas sensatas que permitan asumir" la reducción de las pensiones, con lo que "el Gobierno denuncia un peligro y se abstiene de analizar en profundidad las causas y de tomar medidas para evitar o limitar el

problema"². El Acuerdo de 2006 renuncia a financiar el necesario aumento del gasto en pensiones derivado del envejecimiento demográfico mediante el aumento de las cotizaciones a cargo de las empresas... lo que exige modificar el "reparto de la tarta" entre salarios (de las que forman parte las cotizaciones empresariales) y beneficios empresariales en un sentido que corrija el creciente desequilibrio a favor de estos últimos.

Por razones de espacio, este trabajo no aborda la totalidad del contenido del Acuerdo del 2006 sino que se limita a las pensiones (jubilación –de la que no aborda al cuestión de la reducción por edad debida a las características de los trabajos realizados–, incapacidad permanente, viudedad y orfandad), así como algunos aspectos de financiación, lo que implica que se deja fuera de estudio lo relativo a la prestación de Incapacidad Temporal y otros temas abordados de forma muy puntual por el Acuerdo. Las medidas previstas en el Acuerdo se están incorporando a la normativa legal, a través de varias disposiciones, algunas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el 2007, pero la mayoría de las mismas se contemplan en el Proyecto de Ley de Medidas en Materia de Seguridad Social (publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, de 23 de febrero de 2007) que está siendo objeto de tramitación parlamentaria cuando se finaliza este escrito, en marzo de 2007.

2. INGRESOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

2.1. *La financiación de los complementos a mínimos de las pensiones*

La Ley General de Seguridad Social (LGSS) disponía que la financiación de "los complementos a mínimos de las pensiones de la Seguridad Social" será la correspondiente a las prestaciones no contributivas, es decir, mediante aportaciones del Estado. El número de pensiones con complemento de mínimos ha ido descendiendo, pero todavía supone una cifra importante, especialmente para las mujeres, que, en el Estado Español, constituyen el 62% de los perceptores de los mismos (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005).

2 Documento de Comisiones Obreras, "Propuesta de reforma de la Seguridad Social presentada por el Gobierno". Tal opinión no parece que fuera compartida por el 43% de los componentes del Consejo Confederal que no respaldó el Acuerdo, entre abstenciones (27,8%) y votos negativos (155).

Estos complementos son la otra cara del recorte que se produce como consecuencia de la no-concordancia entre topes máximos de cotización y topes máximos de pensiones. Tras la aprobación de la LCRSS, la financiación mediante cotizaciones de los complementos por mínimos se mantenía de forma predominante, lo que parecía responder a la voluntad gubernamental de reducción del déficit público, mientras que por distintos motivos las organizaciones empresariales y los sindicatos estatales estaban a favor de su financiación mediante aportaciones del estado. Los empresarios, ya que para conseguir la reducción en los tipos de cotización, les resulta conveniente que las cotizaciones tengan las menores responsabilidades en la financiación de las prestaciones. Los sindicatos, porque el descargo de esta responsabilidad hacia el Estado les permite reclamar la mejora de las prestaciones contributivas sin necesidad de exigir la elevación de las cotizaciones.

En el AP 2001 se dispuso la financiación mediante impuestos de los complementos de mínimos de las prestaciones contributivas, acordándose un plazo máximo de 12 años para su realización³. El Acuerdo preveía que las cotizaciones financiasen exclusivamente las prestaciones contributivas, lo que daría lugar a un superávit destinado a la dotación del Fondo de Reserva. Además de alimentar ese Fondo, los eventuales excedentes irían destinados, en proporciones sin concretar, a la reducción de cotizaciones y a la mejora de prestaciones. Entre los años 1997 y 2001, el Estado sólo aportaba 16.000 millones de Ptas. (unos 100 millones de euros), cifra que se ha multiplicado por tres en el año 2002, por seis en el 2003, por nueve en el 2004, por 12 en el 2005 y por 15 en el 2006. Desde el punto de vista porcentual, según el Informe Económico Financiero del Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 2006, la financiación pública ha pasado de poco más de un 2,60% en los años 1997, 1998 y 1999, a un 7,45% en el año 2002, el 14,67% en el 2003, el 21,85% en el 2004, el 27,93% en el 2005 y el 31,35% en el 2006.

La financiación presupuestaria de los complementos por mínimos ha chocado con la oposición de los gobiernos y su estrategia de déficit cero, pero favorece la posición empresarial de conseguir reducir las cotizaciones o, al menos, evitar su incremento. En la medida en que aumenta el importe de las pensiones a financiar ello implica la necesidad de incrementar las cotizaciones, a lo que se opo-

3 La amplitud de ese plazo fue una de las razones esgrimidas por UGT –que reclamaba un plazo inferior, de seis años– para no firmar el Acuerdo de 2001.

ne frontalmente la CEOE y que tampoco es exigida por los sindicatos estatales, que encuentran más factible ejercer una cierta presión sobre el gobierno. La exigencia patronal responde a la idea de traspasar la mayor parte posible de la financiación de la Seguridad Social a los impuestos generales, lo que en un sistema fiscal tan regresivo como el que tenemos no es nada progresista. Habida cuenta del carácter salarial de las cotizaciones (salario indirecto), la reducción de las mismas supone una reducción de los salarios. Por otra parte, la fijación de un plazo tan amplio, de doce años, restaba eficacia a la medida⁴. La posibilidad que ofrece el AP 2001 de reducción generalizada de las cotizaciones fue la razón fundamental de la firma del Acuerdo por la CEOE y de su "valoración muy positiva" del mismo.

El Acuerdo de 2006 se limita a mantener el compromiso de finalizar el proceso de separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social, precisando que también los incrementos de los complementos de mínimos que se produzcan se financiarán a través de la imposición general.

2.2. La cotización por contingencias profesionales

En el sistema español de Seguridad Social la cotización no es única para todas las situaciones protegidas, sino que se diversifica en cotización para las llamadas contingencias comunes, para accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y para desempleo. La diferenciación abarca tanto a la base como al tipo de cotización.

La base de cotización para contingencias profesionales se fija como la correspondiente a la de contingencias comunes, con la única diferencia de la inclusión de las horas extraordinarias. Otra diferencia significativa consiste en que la cotización para contingencias profesionales no se limita por las bases máximas y mínimas por categoría profesional, sino exclusivamente por los tope máximo y mínimo. El tope máximo de cotización, único para todas las actividades, categorías profesionales y contingencias, se establece anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Este tope impide la plena cotización de los salarios, ya que una parte minori-

4 Al parecer, este plazo respondía al temor de Comisiones Obreras de que un plazo inferior, en la actual correlación de fuerzas, daría alas a la exigencia de la CEOE de reducción de las cotizaciones. Queda pendiente conseguir que los actuales superávits del nivel contributivo se dediquen a mejorar unas prestaciones que siguen siendo muy insuficientes. La opción no ha sido esa, sino la de dotar el Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

taria pero significativa de las personas asalariadas percibe retribuciones salariales brutas, incluyendo a la parte proporcional de las pagas extraordinarias, superiores a los topes máximos de cotización⁵. El tope mínimo de cotización es el equivalente al salario mínimo interprofesional vigente, incrementado con las percepciones de vencimiento superior al mes.

La cuantía de las cotizaciones se determina aplicando una tarifa de primas "que podrán ser diferentes para las distintas actividades, industrias y tareas. A tal efecto, legalmente se fijará la correspondiente tarifa de porcentajes aplicables para determinar las primas. Para el cálculo de las mencionadas tarifas se computará el coste de las prestaciones y las exigencias de los servicios preventivos y rehabilitadores". El RD 2930/1979 establece los "epígrafes" aplicables a las distintas actividades según los tipos de trabajo, fijándose para cada uno de ellos, los tipos de cotización por Incapacidad Temporal (IT) y por Incapacidad Permanente, Muerte y Supervivencia (IMS). Las tarifas de primas establecidas en ese Decreto se establecen en función del mayor o menor riesgo de sufrir accidentes de trabajo o contraer enfermedades profesionales según las 131 diversas actividades que se relacionan según "epígrafes" (22 de ellos derogados) y cuyo total oscila entre el 0,90% aplicable de forma uniforme para todas las categorías profesionales y actividades en las situaciones de baja por IT y Maternidad y durante la suspensión de la relación laboral por causas técnicas, económicas, organizativas o productivas o fuerza mayor (epígrafe 126) hasta el 18% para el empleo de cohetes y cañones ignífugos (epígrafe 23), pasando por el 15% del personal de vuelo de las empresas de aviación (epígrafe 112). 41 actividades tienen establecida una cotización igual o superior al 6%, entre otras, la mayor parte de las actividades de la construcción.

El Acuerdo de 2006 propone la aprobación de una nueva tarifa de primas de cotización por contingencias profesionales, que adecúe la actualmente en vigor a la realidad productiva actual, que

5 Según el *Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2005*, MTAS, Anexo (capítulo 1), del análisis de las series de bases medias de cotización por contingencias comunes y profesionales se desprende una correlación muy estrecha entre ambas series, de donde se concluye que "prácticamente se cotiza sobre salarios reales". Esa afirmación se basa en el incremento que ha tenido lugar, hace ya unos años, en las bases de cotización por contingencias comunes como consecuencia del llamado "destope" acordado en el Pacto de Toledo y que se tradujo en la equiparación de las bases de los grupos de cotización 4 a 11 con las más elevadas de los grupos 1 a 3. Sin embargo, obvia la parte de los salarios que sobrepasan los topes de cotización.

simplifique las tarifas y la gestión y ponga en relación más directa la prima a abonar con el riesgo correspondiente a la actividad realizada.

2.3. Evolución de las cotizaciones

Las organizaciones empresariales exponen repetidamente que las cotizaciones empresariales son especialmente elevadas en el Estado Español. Sin embargo, no es cierto tal extremo: según un detallado estudio de la OCDE (2003) las cotizaciones empresariales, medidas en proporción al coste de la mano de obra, suponían en el Estado Español en el año 2002 un 23%, que aunque se situán en el rango más elevado de los países de la OCDE son igualadas o sobrepasadas por nueve países. Además, el dato relevante es el constituido por el coste salarial total, que resulta de sumar el salario bruto a las cotizaciones sociales. En los países en los que las cotizaciones empresariales son inexistentes o débiles, los salarios brutos son habitualmente más elevados que en aquellos en los que estas cotizaciones son más altas. En los países con tipos (empresariales y de los asalariados) de cotización más elevados, los salarios netos suelen estar menos sujetos a imposición fiscal. Por otra parte, las comparaciones internacionales sobre las imposiciones fiscales y sociales, lamentablemente no presentan información simultánea de tipo comparativo sobre las prestaciones sociales y los servicios públicos a que van destinadas (Euzeby). En esa clasificación el Estado Español retrocede considerablemente. La proporción más elevada de las cotizaciones a cargo de los empleadores en la financiación de la protección social y de las cotizaciones a cargo de las personas protegidas, en relación con la media de la Unión Europea-15, tanto en el Estado Español (European Social Statistics 1994-2003), como en la CAPV (Estudio del CES vasco sobre Protección Social, 2006), es compatible con el hecho de que el peso de las cotizaciones sociales en relación con el PIB se ha estabilizado o incluso reducido ligeramente en relación con el que tenía hace diez años, habiendo pasado de representar el 10,58% del PIB en 1994 al 10,26% en el 2003. Ello se explica porque una serie de partidas, señaladamente la sanidad, anteriormente financiadas total o parcialmente por cotizaciones sociales, han pasado a ser financiadas mediante impuestos.

Así pues, los problemas de competitividad de la economía vasca no se deben buscar en un supuesto alto nivel de las cotizaciones sociales. La insuficiencia de las prestaciones de Seguridad Social, particularmente de las pensiones, unida al envejecimiento demo-

gráfico, exigiría aumentar sustancialmente las cotizaciones sociales, tanto mediante un mayor acercamiento de las bases de cotización a los salarios más elevados y la supresión de muchos conceptos exentos sin justificación (por ejemplo, las aportaciones empresariales a planes de pensiones), como a través de la elevación de los tipos de cotización.

La ineficacia de la Administración en el control de la afiliación origina los procesos bien conocidos de "compra de pensiones", sin que forzosamente correspondan a personas de baja renta. El riesgo de "compra de pensiones" es mínimo para los trabajadores por cuenta ajena, ya que al depender la cuantía de las cotizaciones del salario abonado por el empresario, la variación fraudulenta del mismo exige la concertación con el mismo. Por razones similares, la estrategia de limitar la duración de las cotizaciones también tiene escasa relevancia para los mismos. Por otra parte, la revalorización de mínimos juega un papel más reducido en las pensiones de jubilación de los trabajadores por cuenta ajena, ya que la gran mayoría de sus pensiones supera la cuantía de las pensiones mínimas.

El Acuerdo de 2006 proclama la necesidad de que la evolución de las cotizaciones respete la competitividad de las empresas, la generación de empleo y el desarrollo económico. En ese marco acuerda que las bases mínimas de cotización en cada uno de los regímenes deben garantizar el equilibrio entre aportaciones y prestaciones en todas las "carreras de cotización". Esta propuesta tiene por objetivo evidente evitar la "compras de pensiones" por parte de varios colectivos incluidos en Regímenes Especiales, a cuyo efecto se reclama un reforzamiento de la "contributividad", es decir, de una estrecha relación entre cotizaciones y prestaciones.

Por otra parte, frente a la trayectoria de los últimos años de elevar las bases máximas de cotización en un porcentaje superior a la inflación prevista (en un punto aproximadamente), el Acuerdo dispone que evolucionarán conforme a la evolución real del IPC.

2.4. Bonificaciones de las cotizaciones

Las medidas de fomento del empleo han dado lugar a una reducción generalizada de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social, vinculada no sólo a la creación de empleo sino también a otros objetivos. Los programas concebidos inicialmente con carácter temporal se han permanentizado y convertido en un elemento estructural de reducción del coste del trabajo para las empresas. A

la finalidad de creación de empleo se han agregado otras de promoción de diversos tipos de empleo, como el del tiempo parcial y de estímulo de la contratación de diversos colectivos que se encuentran en situación de inferioridad para el acceso y/o la permanencia en el empleo o el de protección de los trabajadores por cuenta propia jóvenes o mujeres. Entre esas finalidades se ha añadido recientemente otra que no tiene relación con la política de empleo, sino con la de pensiones: la incentivación de la prolongación de la vida activa y consiguiente demora en el acceso a la pensión de jubilación.

La tendencia expansiva hacia la ampliación de las bonificaciones llega hasta el punto de atender al criterio no ya a las personas contratadas, sino a los empleadores, con independencia de quienes sean las primeras. Así, el *Programa Nacional de Reformas de España* de octubre de 2005 anuncia la bonificación de cotizaciones sociales para el empleo generado en empresas creadas por jóvenes y mujeres. La Comisión de Expertos para El Diálogo Social (2005) señala que las subvenciones a la contratación indefinida sólo pueden justificarse por su eventual papel a favor de la estabilidad en el empleo, pero siempre que vayan acompañadas de una evaluación rigurosa de sus resultados y se compare su eficacia con la de otros usos alternativos a los que pueden destinarse los recursos que las financian.

Las bonificaciones de cuotas por las personas mayores de 60 y 65 años que continúen en actividad pueden conducir a resultados perversos: la posibilidad de que los empresarios seleccionen a los trabajadores en función de las subvenciones que puedan obtener y, correlativamente, procedan a despedir a quienes no reúnan las condiciones que permiten acceder a las subvenciones, en este caso las personas que no alcancen las edades mencionadas, produciéndose así un trato discriminatorio respecto a los mismos, ya que éstos también pueden pertenecer a colectivos con dificultades de acceso al empleo, como lo son los jóvenes demandantes de primer empleo.

Habida cuenta de que los ceses de los trabajadores maduros se producen en elevada proporción por decisión empresarial, los objetivos que se pretenden podrían ser obtenidos utilizando, en lugar de medidas de estímulo, medidas legales disuasorias (por ejemplo, estableciendo indemnizaciones de despido superiores en estos colectivos o, mejor aún, estableciendo su nulidad por su carácter discriminatorio) o promocionales pero sin transferencia de rentas (por ej., estableciendo prioridades en las contrataciones públicas de las

empresas que mantengan una determinada proporción de trabajadores maduros o en el acceso al empleo público⁶).

La ley 35/2002 acordaba una reducción de las cotizaciones sociales a fin de incentivar a las empresas para mantener en el empleo a los trabajadores de 65 o más años, regulando supuestos de bonificaciones y exoneraciones de cuotas. En primer lugar, prevé la exención de cotizar respecto de los trabajadores por cuenta ajena o asimilados con contratos de trabajo de carácter indefinido, que tengan 65 años de edad –o la edad inferior derivada de las circunstancias del trabajo realizado– y acrediten 35 o más años cotizados. Si al cumplir 65 años de edad el trabajador no tuviera cotizados 35 años, la exención se aplicará cuando los acredite.

Esta medida pretende incentivar la prolongación de la actividad laboral de los mayores de 65 años... pero reduciendo el coste para las empresas privadas. Se produce una notoria descompensación entre el coste para las finanzas de la Seguridad Social que supone esta medida y el escaso beneficio para los pensionistas. En efecto, resulta significativa la comparación entre la muy elevada cuantía de las exoneraciones contempladas y la modestia que supone para la pensión el incremento de un 2% en el porcentaje por cada año que se cotice desde los 65 años, que incluso no tiene lugar si no se acreditan 35 años cotizados.

La exoneración de cuotas no se limita a los trabajadores de 65 y más años con 35 años cotizados, cuyo número está en evolución descendente como producto de la precariedad y el acceso tardío al empleo. Por ello se ha desarrollado una batería de medidas destinados a colectivos más amplios de trabajadores maduros. Conforme a la ley que aprobaba el programa de fomento del empleo para el 2003 los contratos de trabajo indefinidos suscritos con trabajadores de 60 o más años de edad y con una antigüedad en la empresa de 5 o más años darán lugar a una bonificación del 50% de la aportación empresarial de la cotización por contingencias comunes, salvo por IT. El porcentaje del 50% se aplica a los trabajadores que reúnan esos

6 En el artículo 22 de la Ley de Igualdad aprobada por el Parlamento Vasco se establece que las normas de acceso al empleo público deben incluir una cláusula por la que en caso de igualdad de capacitación desde el punto de vista de la aptitud se dé prioridad a las mujeres en los sectores de la actividad administrativa en los que, en el nivel del puesto de que se trate, su representación sea inferior al 40%. Se exceptúa el caso de que concurran en el otro candidato motivos tales como la pertenencia a otros colectivos con especiales dificultades de acceso al empleo.

requisitos en el año 2003, incrementándose un 10% para los que ya reuniesen esas condiciones en el año 2002. Se prevé un aumento del 10% en cada ejercicio hasta alcanzar un máximo del 100%. La generosidad del conjunto de las bonificaciones citadas resalta más aún por compatibilidad con las establecidas con carácter general en los Programas de Fomento del Empleo, con el único límite de que la suma de las bonificaciones no sobrepase el 100%. Su efecto para las finanzas de la Seguridad Social es tanto más problemático por cuanto que concierne a una fracción de edad de los asalariados de remuneraciones comparativamente elevadas.

El Acuerdo de 2006 prosigue esta línea de ampliación de las bonificaciones, acordando que en el Régimen General y en los regímenes especiales asimilados (Mar y Minería del Carbon) las bonificaciones ya existentes para mayores de 60 años con cinco años de antigüedad se ampliarán a todos los trabajadores mayores de 59 años con cinco años de antigüedad con contratos indefinidos. Una vez transcurridos tres años desde la implantación de la medida se llevará a cabo una evaluación sobre el impacto de la misma y sobre si su posible extensión a otros colectivos "podría tener efectos significativos respecto del mantenimiento del empleo". En desarrollo de esta medida, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2007 establece una reducción de cuotas (a cargo del Presupuesto de la Seguridad Social) para el mantenimiento del empleo, consistente en que los contratos de trabajo indefinidos de trabajadores de 59 o más años y que tengan una antigüedad en la empresa de 4 o más años darán derecho a una reducción del 40% de la aportación empresarial por contingencias comunes, salvo por incapacidad temporal. En principio, la duración de la reducción será de un año.

3. MEDIDAS SOBRE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN Y LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA LABORAL

3.1. Ampliación del período mínimo exigible

Los quince años de cotización necesarios para acceder a la pensión contributiva de jubilación son uno de los periodos más elevados exigidos en la Unión Europea, sólo igualado por los sistemas de Austria y Portugal y que contrasta con otros en los que o, no se exige una duración mínima de las cotizaciones (Bélgica, Dinamarca para la pensión complementaria), o es suficiente un periodo muy

reducido (un trimestre en Francia, 60 meses en Alemania, 5 años en Italia...). Las personas que no dispongan de 15 años cotizados se ven expulsadas del nivel contributivo de pensiones que, en muchos casos, han contribuido a financiar, viéndose relegadas al nivel no contributivo, en el que, si reúnen las estrictas condiciones de residencia y –sobre todo– de ingresos requeridas⁷, van a percibir pensiones de cuantía muy inferior. En otro orden de problemas, el mantenimiento de ese requisito produce otros efectos perversos, como la incitación hacia la economía sumergida de quienes no tienen expectativa de alcanzar el periodo de carencia requerido, efecto que se agrava por las insuficiencias de la actividad inspectora en algunos sectores económicos de gran importancia en algunas comunidades autónomas.

El Acuerdo de 2006 agrava aún más esta restrictiva regulación. Hasta la fecha para la consecución de ese periodo de quince años, a partir de la jurisprudencia de los tribunales se venía admitiendo el cómputo de los 60 días de cotización correspondiente a las pagas extraordinarias de carácter obligatorio (los llamados "días cuota"). De esta forma, el acceso a la pensión de jubilación se podía obtener con 4.700 días en lugar de los 5.475 a que equivalen los 15 años). El Acuerdo establece ahora que esos 15 años deben ser efectivos, lo que equivale a aumentar en 775 días el periodo exigido, si bien para atenuar el choque de esa medida dispone que la misma se hará efectiva progresivamente, de forma que cada seis meses desde la entrada en vigor de la reforma aumentará en 77 días el periodo exigible. Se estima que esta restricción en el acceso afecta al 3% de los potenciales beneficiarios de la pensión. El Proyecto de Ley no incluye ninguna disposición que extienda la supresión de la fórmula de los "días cuota" a otras prestaciones de la Seguridad Social distintas a la jubilación, por lo que para calcular los periodos de cotización exigibles podrá seguirse utilizando esa fórmula.

En los supuestos de trabajadores a tiempo parcial, el periodo transitorio de incremento de cotizaciones efectivas se ampliará en proporción inversa al porcentaje de jornada realizada. Por ejemplo, para quien trabajase un 33,33% de jornada, el periodo transitorio de aplicación será de 8,33 años, resultado de aumentar en un 66,66% –3,33 años– el periodo de cinco años).

7 Además de ser muy reducido el límite de ingresos que permite el acceso a las pensiones, se toman en cuenta los ingresos del conjunto de la unidad familiar. Ello impide el acceso a este tipo de pensiones a un gran número de mujeres casadas.

3.2. Nueva regulación de la jubilación parcial

Aunque la jubilación parcial fue introducida en el ordenamiento español en 1984, sólo recientemente, al amparo de las reformas flexibilizadoras, ha tenido una aplicación significativa. Resumidamente la jubilación parcial consiste en la reducción de jornada, dejándose de cobrar de la empresa la parte de jornada que no se trabaja, pasándose a cobrar una pensión de jubilación de forma proporcional al tiempo dejado de trabajar. La medida más relevante para estimular este tipo de jubilaciones es la no aplicación de coeficientes reductores por anticipación de la edad de jubilación.

En desarrollo del Acuerdo para la Estabilidad en el Empleo de marzo de 1997, a través del RD Ley 15/1998 se procedió a una revisión de la jubilación parcial. La reforma flexibilizaba la anterior regulación, entre otros aspectos al ampliar los límites de edad para el inicio de la jubilación parcial desde tres a cinco años antes de la edad exigida para la jubilación ordinaria (65 años). Tras la reforma de 1998, una nueva modificación tuvo lugar con la Ley 12/2001. La reforma pretendía dar cumplimiento a la Recomendación Décima del Pacto de Toledo, de facilitar la prolongación voluntaria de la vida activa y a lo señalado en el AP 2001, de conseguir una mayor permanencia en la actividad mediante la modificación de la regulación de la jubilación parcial posibilitando la compatibilidad entre el percibo de la pensión de jubilación y el desarrollo de actividades laborales. La Ley 12/2001 modificaba los umbrales de reducción de la jornada y de salario entre un mínimo de un 25% y un 85% y contemplaba, por primera vez, el acceso a la jubilación parcial una vez cumplidos los 65 años. La diferencia entre estas dos posibilidades es que si el acceso a la jubilación parcial se produce antes del cumplimiento de los 65 años, es exigible la celebración de un contrato de relevo, pero no cuando se accede con 65 años cumplidos.

La modificación del régimen de incompatibilidades efectuado por la Ley 35/2002 llevaba hasta el final el contenido de la Recomendación Décima del Pacto de Toledo y del AP 2001. Conforme a la regulación de incompatibilidades de la pensión de jubilación, la jubilación parcial era compatible con el trabajo sólo cuando el acceso a la misma fuese anterior o simultáneo con el desarrollo de las actividades –parciales–, pero no era posible el acceso a una actividad de quien ya había accedido a la jubilación. En caso de realización de una actividad que motivase la inclusión necesaria en cualquiera de los Regímenes de la Seguridad Social, una vez se hubiese accedido

a la jubilación, la pensión quedaba en suspenso "por el tiempo que dure el desempeño de dicho puesto".

Las modificaciones contenidas en el Acuerdo de 2006 son las que a continuación se relacionan, si bien los convenios y acuerdos colectivos que estén vigentes cuando entre en vigor la disposición que apruebe las medidas sobre jubilación parcial del Acuerdo de 2006, seguirán rigiéndose por la anterior normativa y, en todo caso, hasta el 31-12-2009.

a) En relación con la edad de acceso:

- Para los trabajadores/as que hubieran estado afiliados al Mutualismo Laboral con anterioridad al 1-1-1967, se mantiene la posibilidad de acceso a los 60 años de edad.
- Para el resto de los trabajadores, se eleva desde los 60 a los 61 años. Esta exigencia se hará efectiva de forma gradual, incrementándose en dos meses la edad actual de 60 años por cada año transcurrido desde la entrada en vigor de la medida.

En ambos casos, la edad ha de ser efectiva, suprimiéndose la posibilidad existente anteriormente de aplicar coeficientes reductores de la edad de jubilación por realización de trabajos penosos, peligrosos o tóxicos. En efecto, el Proyecto de Ley dispone que los coeficientes reductores no serán tenidos en cuenta a efectos de la edad requerida para acceder a la jubilación parcial ni a cualquier otra modalidad de jubilación anticipada.

El endurecimiento de las condiciones de acceso es doble. Primero: la elevación de 60 a 61 años para los no cotizantes antes del 1-1-1967. En este sentido, cada vez menos trabajadores/as en activo reunirán la condición de cotización antes del 1-1-1967 y a partir del 2012 a todos/as les será exigible la edad de 61 años para acceder a la jubilación parcial. Segundo: la supresión de las edades inferiores a los 60 años en supuestos de realización de trabajos penosos, etc.

b) Se introduce una exigencia nueva, no contenida anteriormente, de antigüedad mínima en la empresa de seis años, periodo que será exigido paulatinamente:

- Transcurrido el primer año desde la fecha de entrada en vigor de la disposición que apruebe la medida, tres años.
 - Un año más por cada año que transcurra (sobre los tres) desde la citada disposición, de forma que los seis años de
-

antigüedad serán exigibles al de cuatro años de la entrada en vigor de la disposición correspondiente.

Para el cómputo de los periodos de antigüedad señalados, se tendrán en cuenta los acreditados en una empresa anterior que haya sido sucedida por la empresa sobre la que se produce la jubilación parcial, así como la antigüedad en empresas pertenecientes al mismo grupo (lo que no siempre será fácil de probar).

Este requisito penaliza especialmente a trabajadores mayores que, habiendo cesado en una empresa, encuentran una actividad a edad muy avanzada (García Ninet).

- c) El periodo de cotización exigible, hasta ahora de 15 años, se incrementa sustancialmente, hasta alcanzar 30 años, conforme al siguiente calendario:
 - A la fecha de entrada en vigor de la disposición que apruebe la medida, 18 años, incrementándose en tres años por cada año que transcurra desde la misma, de forma que transcurrido el cuarto año desde esa entrada en vigor, el periodo exigible será de 30 años.

Esta modificación es extremadamente restrictiva, ya que supone duplicar el periodo de cotización exigible, lo que va a reducir de forma sustancial el número de personas que pueden acceder a la jubilación parcial.

- d) La reducción máxima y mínima de la jornada habitual de trabajo del trabajador/a que pasa a la jubilación parcial se modifica en el primer aspecto: se mantiene la reducción mínima del 25%, pero la máxima pasa a ser del 75% en lugar del 85% anterior. Como las otras, esta medida también se implantará progresivamente:
 - Transcurrido el primer año desde la fecha de entrada en vigor de la disposición que apruebe la medida, se aplicarán los porcentajes del 82% y 25%; transcurrido el segundo año, los porcentajes serán del 80% y 25%; transcurrido el tercer año, el 78% y 25%; transcurrido el cuarto año se aplicarán los porcentajes definitivos del 75% y 25%.

El límite máximo de reducción puede mantenerse en el anterior 85% si la persona jubilada parcial tiene seis años de antigüedad en la empresa y 30 años de cotización en la fecha de la jubilación parcial, siempre que el relevista sea contratado a jornada completa y

mediante un contrato de duración indefinida. En estos supuestos se exceptúa la exigencia de 61 años de edad, manteniéndose la posibilidad de jubilación parcial a los 60 años hasta el sexto año de entrada en vigor de la norma correspondiente.

- e) Hasta la fecha, la normativa (art. 12.6 del Estatuto de los Trabajadores) permite que el puesto de trabajo del trabajador relevista sea el mismo que el del relevado, pero no lo impone, ya que deja un amplio margen de discrecionalidad al empresario para fijarlo. En efecto, dispone que "El puesto de trabajo del trabajador relevista puede ser el mismo del trabajador sustituido o uno similar, entendiéndose por tal, excepto en el caso del trabajador directivo, el desempeño de tareas correspondientes al mismo grupo profesional o categoría equivalente". La fórmula "podrá" permite entender que el empresario no está obligado a asignar al relevista el mismo puesto de trabajo o uno similar, sino que puede incluso corresponder a otro grupo profesional.

El AP 2006 introduce una modificación a esta regulación cuando dice que si el puesto de trabajo del jubilado parcial no puede ser el mismo o similar que el que vaya a realizar (ratificando así la posibilidad de no concordancia entre los puestos de trabajo) "se precisará que exista una correspondencia entre las bases de cotización de ambos, de modo que la relativa al trabajador relevista no podrá ser inferior al 65% de la base por la venía cotizando el trabajador que pasa a la jubilación parcial".

Como valoración resumida se puede concluir que mientras la jubilación parcial tenía una utilización muy reducida, no ha habido inconveniente en flexibilizar los requisitos de acceso. Cuando su utilización se ha ido extendiendo, los firmantes del Acuerdo han considerado que era contradictoria con la voluntad de demorar la edad efectiva de jubilación y que, además, es "muy cara"⁸, ya que, en general, quienes se jubilan parcialmente perciben salarios elevados y sus cotizaciones lo son asimismo, mientras que quienes les sustituyen (relevistas) perciben menos salario y cotizan menos. De ahí, las restricciones generalizadas a una medida que, en defecto de

8 Según dijo en noviembre de 2005 el Secretario de Estado de la Seguridad Social, cada persona jubilada parcial menor de 65 años supone un gasto medio de 100.000 euros adicionales. CC.OO. y UGT propusieron que ese gasto, por corresponder a la política de empleo, se financiase a cargo de los Presupuestos Generales del Estado, lo que no ha sido aceptado por el Gobierno.

una mayor extensión de las jubilaciones anticipadas "totales", especialmente las relacionadas con las condiciones de trabajo, era una salida para muchas personas de 60 y más años que malamente soportaban la continuación en actividad.

3.3. Modificaciones en la jubilación anticipada

La LGSS permite la jubilación a partir de los 60 años a todas las personas que hubieran estado afiliadas al Mutualismo Laboral, con anterioridad al 1-1-1967. Esta modalidad, de naturaleza transitoria, está próxima al agotamiento de su eficacia, ya que cada vez un número inferior de los futuros pensionistas habrá estado afiliado al Mutualismo Laboral con anterioridad a la citada fecha y, en todo caso finalizará en el año 2015. Hasta la reforma de la jubilación del año 2002 a esta modalidad de jubilación se aplicaba un coeficiente reductor muy elevado: una penalización del 8% por cada año de anticipación en relación con la edad ordinaria de jubilación.

En el año 2002 se introducía una nueva posibilidad de jubilación anticipada, que ahora se califica como "ordinaria", en la medida en que no exige la afiliación al Mutualismo Laboral antes del 1-1-1967. Esta modificación legal suponía una generalización de la jubilación anticipada que conduce a la completa flexibilidad de la edad de jubilación y refleja la ambigüedad del discurso oficial en esta materia. Por una parte, se propone la demora en la edad de jubilación, a fin de reducir el gasto en pensiones. Por otra parte, mediante el mantenimiento y extensión de las posibilidades de jubilación anticipada, se proporciona a las empresas un instrumento de gestión de las plantillas, que supone un sobre coste para la Seguridad Social y, a la vez, una disminución de la cuantía de las pensiones.

La nueva modalidad de jubilación anticipada se condicionaba al cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) El acceso es a partir de los 61 años, es decir, un año más que los sesenta establecidos para la jubilación del Mutualismo, no siendo aplicables los coeficientes reductores por razones de excepcional penosidad, toxicidad, peligrosidad o insalubridad del trabajo.
- b) Se exige la inscripción en las oficinas de empleo, "como demandantes de empleo, durante un plazo de, al menos, 6 meses inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud de la jubilación". Su efecto práctico va a ser que, en la generalidad de las ocasiones, durante seis meses los trabajadores percibi-

rán una prestación –la de desempleo– inferior a la correspondiente a la jubilación. Esta exigencia de previa inscripción en las oficinas de empleo implica que los y las funcionarios públicos incluidos en el Régimen General quedan excluidos de la nueva modalidad de jubilación anticipada.

- c) Mientras que para la jubilación del Mutualismo era suficiente con reunir los quince años de cotización preceptivos, para la nueva jubilación anticipada se requiere doblar el periodo mínimo de cotización. El empeoramiento se amplía por la prohibición de computar los llamados días cuota, que no existe en la jubilación del Mutualismo. El periodo de carencia de treinta años es inferior a la duración media de las cotizaciones de los actuales jubilados (33 años), por lo que la mayoría de los trabajadores se encuentra en la actualidad en condiciones de cumplir esta condición, aunque sí supone una barrera para un considerable número de mujeres que no alcanzan ese periodo cotizado.
- d) Que el cese no se haya producido "por causa imputable a la libre voluntad del trabajador", añadiendo la norma que por libre voluntad se entenderá "la inequívoca manifestación de voluntad de quien, pudiendo continuar su relación laboral y no existiendo razón objetiva que la impida, decide poner fin a la misma". En los supuestos de suscripción de un contrato de jubilación pactado entre los trabajadores y la empresa, algunas resoluciones judiciales entendían que los procedimientos de bajas incentivadas suponían una falta de voluntariedad en el cese por parte de los trabajadores afectados" (STSJ de Catalunya de 19-3-2002). Sin embargo, el Tribunal Supremo ha establecido que una prejubilación resultante de un Convenio Colectivo sin ningún vicio en el consentimiento que pudiera ocasionar la nulidad de lo acordado supone para el trabajador una compensación económica –el coste a cargo de la empresa de un Convenio Especial para mantener las cotizaciones y el abono de una aportación a un fondo de pensiones– y constituye un cese voluntario y, consiguientemente, no procede la aplicación del coeficiente penalizador más reducido del 7%, sino el general del 8% (STS de 18-3-2003, que confirma otras muchas).
- e) Así pues, mientras a la jubilación del Mutualismo se puede acceder de forma voluntaria, el acceso a la nueva jubilación anticipada exige que la extinción de la relación laboral del

trabajador que se quiera jubilar anticipadamente sea involuntaria, lo que supone, por ejemplo, la exclusión de los despidos disciplinarios declarados procedentes, que, sin embargo, sí permiten acceder a las prestaciones de desempleo.

Los requisitos b) y d) no son exigibles cuando el empresario, mediante obligación adquirida en acuerdo colectivo, haya abonado al trabajador tras la extinción del contrato de trabajo y, durante al menos dos años antes a la solicitud de jubilación anticipada, una cantidad que, en cómputo anual, represente un importe mensual no inferior a la suma que le hubiera correspondido de prestación por desempleo y la cuota que hubiera abonado o la cuota de mayor cuantía que hubiera podido abonar por convenio especial con la Seguridad Social.

Esta ley de 2002 diversificaba y reducía los coeficientes reductores aplicables en función del tiempo de anticipación en relación con los 65 años, que pasaban a ser desde el 6% para más de 40 años de cotización, el 7,5% cuando el tiempo cotizado esté comprendido entre 31 y 34 años, el 7% entre 35 y 37 años, el 6,5% para 38 y 39 años, manteniéndose el 8% para 30 años. Los años de cotización deben ser "completos". La Ley 35/2002 extiende los nuevos coeficientes reductores a los trabajadores que se jubilen anticipadamente por haber estado afiliados al Mutualismo Laboral antes del 1-1-1967 siempre que acrediten más de 30 años de cotizaciones y soliciten la jubilación anticipada por extinción del contrato de trabajo en virtud de causa no imputable a la libre voluntad del trabajador. Ello supone que se aplicará el coeficiente reductor del 8% a aquellos trabajadores que, jubilándose en razón del derecho histórico de su antigua pertenencia al Mutualismo Laboral, hayan cesado "por libre voluntad", sea cual sea la duración de sus cotizaciones. Asimismo se aplicará el coeficiente reductor a quienes, habiéndose extinguido su contrato de trabajo de forma forzosa, hayan cotizado 30 años o menos. Los coeficientes inferiores citados serán aplicables a las jubilaciones precedidas por ceses en virtud de "causa no imputable" a los trabajadores y en las que, además, la duración de las cotizaciones sea superior a treinta años. La revisión del Pacto de Toledo de octubre de 2003, en su Recomendación 11^a, proponía "evaluar y, en su caso corregir, las diferencias de prestaciones que se puedan producir en las jubilaciones anticipadas cuando existan análogas condiciones de acceso y de esfuerzo contributivo". Según la Ley 52/2003 se presume que el cese en la relación laboral es involuntario cuando la extinción se haya producido por alguna de las causas constitutivas de la situación legal de desempleo.

Las nuevas penalizaciones, aunque suponen una cierta mejora sobre la situación anterior, siguen siendo excesivas⁹ y contrastan con la regulación aplicable a la función pública: el régimen de Clases Pasivas no penaliza la jubilación anticipada a partir de los sesenta años, si se dispone de 30 años de cotización. Especialmente favorable es el tratamiento concedido a los oficiales del Ejército y a las Fuerzas de Seguridad del Estado, que pueden acceder a la "reserva activa" a edades próximas, en algunos casos, a los cuarenta años de edad, percibiendo pensiones que llegan a alcanzar el 95% del salario de actividad y que además disfrutan de un régimen de compatibilidad muy amplio con otros trabajos prestados fuera de la Administración.

El Acuerdo de 2006 introduce modificaciones que mejoran las jubilaciones anticipadas, pero muy limitadas e inferiores a las expectativas creadas. El coeficiente reductor del 7,5% se aplicará a los supuestos de extinción no voluntaria de la relación laboral de quienes acrediten entre 30 y 34 años de cotización, lo que beneficia a quienes tengan 30 años cotizados, a los que antes se aplicaba el 8%. Acuerda medidas de mejora de las pensiones causadas antes del 1-1-2002, por los trabajadores de 60 o más años que hubiesen sido despedidos y hubiesen cotizado 35 o más de cotización. Esta medida, que según estimaciones del Ministerio de Trabajo concerniría a un número de personas beneficiarias comprendido entre 250.000 y 300.000 en el Estado Español¹⁰, pretende suavizar la reducción de la pensión a quienes, por haberse jubilado antes del 2002, se les aplicó una reducción del 8% por cada año de anticipación en la jubilación. Responde a la generalizada reivindicación de las personas "prejubiladas" antes de 2002 que reclamaban se les aplicase, al menos, los coeficientes de reducción más reducidos provenientes de la reforma de 2002. Esa mejora no consiste en aplicar un menor porcentaje de penalización, sino en la incorporación de una cantidad "a tanto al-

9 Un estudio de la OCDE (2003), concluye que "estos coeficientes excederían del límite de neutralidad, que según el Gobierno es alrededor del 5,5%. De La Maza Arroyo y Cruz Roche (2002) han determinado los porcentajes de reducción de equilibrio según la duración de las cotizaciones y las edades de jubilación (entre 61 y 64 años). Los porcentajes más altos para una anticipación de un año en la jubilación (es decir, una edad de jubilación a los 64 años), corresponden a treinta años de cotización y son de 4,41% para las mujeres y 3,70% para los hombres. Los más reducidos (con 40 años de cotización) son de 2,33% para las mujeres y el 1,61% para los hombres.

10 No es claro el número exacto de beneficiarios. Para su determinación será necesaria la información proporcionada por los Servicios Público de Empleo.

zados" a la pensión que se venga percibiendo. El Proyecto de Ley precisa que esa cantidad dependerá de la edad del beneficiario: para quienes se jubilaron anticipadamente con una edad comprendida entre 60 y 61 años, la cantidad será de 54 euros mensuales por 14 pagas; para quienes lo hicieron entre 62 y 63 años, la mejora de la prestación será de 36 euros mensuales; con 64 años, el aumento se limita a 18 euros mensuales. La diferenciación de la cantidad por edad parece responder al menor perjuicio sufrido por quienes se hayan jubilado con más edad. En todo caso, las cantidades citadas son inferiores a lo que resultaría de una aplicación de los menores coeficientes resultantes de la reforma de 2002: para las bases reguladoras que superen la cantidad de 720 euros a las personas que se hubieran jubilado a los 60 años; los 900 euros a los 61 años; 1.800 euros, a los 62, y 2.700, a los 63 años. La diferencia negativa es mayor si el periodo cotizado ha sido de 40 años: en este caso, sólo con una base reguladora de 1.000 euros la pérdida derivada del antiguo coeficiente del 8% (en lugar del 6% resultante de la Ley 35/2002) alcanza los 100 euros, casi el doble de la compensación de 54 euros. La compensación a las personas prejubiladas antes del 2002 no sólo llega tardíamente, sino que es muy insuficiente.

La tercera medida consiste en la calificación como 'involuntaria' de la extinción de la relación laboral a través de expedientes de regulación de empleo (EREs). De esta forma se pretende soslayar la línea de los tribunales, que declaraban voluntarios los ceses a través de jubilaciones anticipadas en las que constase, aunque fuese formalmente, el consentimiento del trabajador. El Proyecto de Ley ha limitado la fecha de efectos de esta medida a las jubilaciones anticipadas motivadas en expedientes de regulación de empleo que hayan tenido lugar a partir del 1 de enero de 2004.

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

Hasta el año 2002 la cotización a efectos de jubilación mientras se percibía el subsidio de desempleo para mayores de 52 años se realizaba conforme al tope mínimo de cotización. El subsidio puede extenderse desde los 52 hasta los 65 años, es decir, trece años, lo que supone abarcar la casi totalidad de los quince años de cotizaciones computables para la base reguladora de la pensión. Esas cotizaciones mínimas durante el tiempo de percepción del subsidio daban como resultado una pensión muy baja, y ello, a pesar de que se hubiese cotizado durante muchos años por bases de cotización muy

elevadas. Habida cuenta de la escasa diferencia entre las pensiones mínimas y el subsidio de desempleo para mayores de 52 años (el 80% del IPREM –Indicador público de renta de efectos múltiples–, que durante los primeros seis meses puede aumentar al 107% si el trabajador tiene dos familiares a cargo o al 133% si tiene 3 o más familiares a cargo)¹¹, simplemente tenía lugar a una traslación de costes desde el INSS, que deja de abonar pensiones de jubilación entre los sesenta y los sesenta y cinco años, al INEM, que abona el subsidio de mayores de 52 durante cinco años más.

El único instrumento que permitía mejorar las bases de cotización y, así, la base reguladora de la pensión, durante la percepción del subsidio, era la celebración de un Convenio Especial con la Seguridad Social, hipótesis muy poco frecuente habida cuenta que debía ser financiada íntegramente por las personas beneficiarias que, en su mayoría, pasaban a tener como principal fuente de ingresos una prestación de muy reducida cuantía. La Ley 35/2002 establecía la obligatoriedad de las empresas de financiar el Convenio Especial en los expedientes de regulación de empleo promovidos por empresas que, no estando incursas en procedimiento concursal, incluyeran a trabajadores con 55 o más años de edad que no tuvieran la condición de mutualistas el 1-1-1967. Esta regulación supone dejar fuera a todas las personas cuya extinción contractual no se deba a un expediente de regulación de empleo. La cotización se realiza conforme al tope mínimo de cotización vigente en cada momento. Hubiera sido lógico que la nueva norma estableciese la cotización íntegra a cargo de las empresas, al menos de las empresas con beneficios en determinado periodo de tiempo, o la mutualización por todas las empresas de una rama o sector, evitando así la "externalización" hacia la Seguridad Social de los procesos de reducción de plantillas.

La responsabilidad del pago de las cuotas varía según la edad del trabajador. Hasta la fecha de cumplimiento de los 61 años, las cotizaciones serán a cargo del empresario. A partir del cumplimiento de los 61 años, las aportaciones serán obligatorias para el trabajador y a su cargo exclusivo. La distribución del coste del Convenio Especial es desigual, a favor de los empresarios. En efecto, mientras

11 En el año 2006, la cuantía del subsidio de desempleo es de 383,28 euros mensuales (salvo durante los primeros seis meses, en los que puede ser mayor), mientras que la pensión de jubilación para mayores de 65 años con cónyuge a cargo ascendía a 565,74 euros/mes. La diferencia es menor si el pensionista no tiene cónyuge a cargo, ya que en este caso su pensión es de 466,98 euros/mes.

que el trabajador, si quiere evitar la minoración de la pensión derivada de la anticipación de la edad de jubilación, va a asumir necesariamente el coste de cuatro años, los comprendidos entre los 61 y los 65 años de edad, en la generalidad de los casos los empresarios harán frente a su coste durante un periodo inferior¹². Otros elementos criticables de la regulación, que en forma interrogativa plantea Tortuero Plaza son: "¿Cómo se puede imponer al trabajador la obligación de mantener el coste del convenio especial a partir de los 61 años cuando, presuntamente, no recibirá salarios ni prestaciones?; ¿cómo se supone que lo financiará?; ¿se busca la precipitación de la jubilación anticipada?; y si el trabajador no tiene derecho a ella y no puede financiar el convenio, ¿cual será la solución?". Comparto la opinión de que la respuesta al último interrogante será la extinción del Convenio Especial y el consiguiente acceso del trabajador a la jubilación anticipada. Ello sucederá a pesar de que, en sentido estrictamente jurídico, al ser las cotizaciones al Convenio obligatorias, la falta de pago de las mismas no entraña la extinción del Convenio Especial sino la facultad-obligación de la Tesorería de la Seguridad Social para proceder a la recaudación de las cuotas, usando el procedimiento reglamentario, que incluye la vía de apremio, lo que parece muy inverosímil se vaya a practicar contra quien puede disponer como única renta la percepción de un subsidio por importe del 80% del IPREM.

El Acuerdo de 2006 propone la elevación de las cotizaciones durante la percepción del subsidio de mayores de 52 años para que surtan efecto en la pensión de jubilación, desde el tope mínimo de cotización al 125% del SMI. Aunque aún no ha entrado en vigor, en el año 2007, la diferencia entre ambos métodos se limita a 47,55 euros (resultado de restar 713,25 euros del 125% del SMI de 665,70 euros del tope mínimo de cotización). Deja subsistentes todos los aspectos restrictivos señalados y no aumenta las obligaciones de las empresas de financiación de los convenios especiales.

12 Con el ejemplo de TORTUERO PLAZA (2002), si el trabajador ve extinguido su contrato de trabajo a los 59 años y accede a la prestación contributiva de desempleo durante dos años, en ese periodo las cotizaciones son a cargo del INEM por la totalidad de la cuota patronal y por el 35% de la cuota obrera, correspondiendo al desempleado el 65% de la cuota obrera, que se deduce de la prestación de desempleo. Al cabo de ese periodo, una vez cumplidos 61 años, la obligación de asumir el coste pasa al trabajador, sin que el empresario haya soportado coste alguno. De esta forma, las cotizaciones durante el desempleo, que son un elemento de la protección social ganada por el trabajador, benefician al empresario.

3.5. Incentivos a la prolongación voluntaria de la vida laboral

La Recomendación Décima del Pacto de Toledo concluía que "sin perjuicio de mantener la edad ordinaria de jubilación en los 65 años, resultará muy aconsejable, en términos financieros y sociales, facilitar la prolongación voluntaria de la vida activa de quienes libremente lo deseen". A ese efecto, preveía que debía regularse la exoneración de la obligación de cotizar en los supuestos en que los trabajadores optasen por permanecer en activo con suspensión proporcional del percibo de la pensión.

La Exposición de Motivos de la Ley 35/2002 situó al alargamiento de la vida laboral como el objetivo principal de la reforma, para lo que prevé la aplicación de varios mecanismos. Uno de ellos consiste en la posibilidad de incrementar el porcentaje aplicable a la pensión por encima del 100%. Hasta esta reforma, el porcentaje máximo de la pensión, que era del 100%, se alcanzaba con 35 años de cotización. El AP 2001 decía que se deberá estudiar "el desarrollo de medidas que posibiliten que el porcentaje aplicable a la base reguladora de la pensión de jubilación pueda superar el 100%, respecto de aquellos trabajadores que permanezcan en activo más allá de los 65 años de edad y 35 de cotización". Esta medida fue desarrollada por la LGSS que establece que "Cuando se acceda a la pensión de jubilación desde una edad superior a los 65 años, el porcentaje aplicable a la base reguladora será el resultante de sumar al 100%, un 2% adicional por cada año completo que, en la fecha del hecho causante de la pensión, se haya cotizado desde el cumplimiento de los 65 años, siempre que en dicho momento el interesado tenga acreditado 35 años cotizados. En otro caso, el porcentaje adicional indicado se aplicará, cumplidos los 65 años, desde la fecha en que haya acreditado dicho periodo de cotización".

Para valorar la intensidad del mecanismo incentivador se puede comparar con la atribución de porcentajes que por años cotizados realiza la misma LGSS: los 15 años primeros de cotización, al dar lugar a un porcentaje del 50% se compensan con el 3,33% por cada año; los años de cotización comprendidos entre 16 y 25 años, con un 3%, mientras que los años 26 a 35 con el 2%. Es decir, la compensación es equivalente a la menor de las existentes, la del último tramo. Es notoriamente inferior a las de los sistemas de Seguridad Social europeos, que suelen prever incrementos en la cuantía de la pensión comprendidos entre el 0,3% por cada mes de demora hasta el 6% por cada año. Según la regulación previa a la Ley 35/2002 –y que sigue en vigor en este aspecto–, el mantenimiento en la actividad pro-

fesional y la continuación en las cotizaciones de quienes no dispongan de 35 años cotizados a los 65 años de edad, tenía y tiene repercusión en la cuantía de las pensiones: supone la obtención de porcentajes de cotización del 2% o el 3% anual, según se encuentren en el tramo de 26 a 34 años cotizados o de 16 a 25 años, respectivamente. Sin embargo, ello no ha impedido que el porcentaje de permanencia en actividad tras el cumplimiento de los 65 años de edad sea muy reducido.

Con la excepción de las pensiones extraordinarias derivadas de "actos de terrorismo", al no haberse exceptuado por la Ley 35/2002 la aplicación del tope de pensiones a la fracción del porcentaje que supere el 100% de la pensión de jubilación, cuando se cotiza por encima de los 35 años de duración a partir de la edad de 65 años resultan aplicables los topes de pensiones establecidos en las Leyes de Presupuestos, por lo que el estímulo era inexistente para quienes percibiesen la pensión máxima. Nótese que la no correspondencia entre la base máxima de cotización y la pensión máxima implica que no se requieren 35 años cotizados para alcanzar la pensión máxima. Así, una persona del grupo 1 de cotización que se jubilara en enero del año 2003 y hubiera cotizado los últimos 15 años conforme a la base máxima, alcanzaría la pensión máxima de 2.029,27 euros mensuales con sólo 31 años cotizados. A partir de esos años cotizados no tenía lugar ningún estímulo para la permanencia en actividad en lo relativo a la mejora de la pensión. Las repercusiones en la cuantía de las pensiones percibidas deben integrar el tratamiento fiscal: la aplicación del IRPF reduce la disposición líquida a favor de los pensionistas.

La dificultad creciente de conseguir el requisito de los 35 años cotizados y lo limitado del estímulo, ocasionan que el efecto de esta medida sea muy escaso en la ampliación del reducido número de trabajadores que permanecen en actividad una vez cumplidos los 65 años de edad¹³.

13 Según el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales el número de las personas que, tras el primer año de vigencia de la Ley 35/2002, continuaban en actividad en el Estado Español después del cumplimiento de los 65 años de edad, fue de 15 000, lo que representa un porcentaje del 7,5% en relación con las más de 200 000 personas que se jubilaron en ese periodo. Esta cifra resulta de la adición de quienes han trabajado a tiempo completo y de los que han optado por compatibilizar la pensión de jubilación con un trabajo a tiempo parcial. En el 2006, poco más de 100 000 personas mayores de 65 años tenían en el Estado Español un empleo remunerado, correspondiendo la tasa más elevada a Canarias, con el 3,3% y la más reducida a la Comunidad Autónoma del País Vasco, con el 0,9%.

El Acuerdo de 2006 propone como objetivo incrementar el número de quienes decidan llegar a la edad ordinaria de jubilación o retrasarla, aumentando los incentivos hasta ahora vigentes, disponiendo que la pensión de quienes se jubilen a partir de los 66 años "debe ser superior en todo caso a la que les correspondería a los 65 años". El Acuerdo relaja las condiciones del mecanismo de incentivación de la permanencia en actividad, a la vez que aumenta la cuantía de los recargos. Desaparece la exigencia de 35 años de cotización de la regulación anterior, siendo suficiente ahora que se acceda a la jubilación a los 66 años. Aumenta asimismo la cuantía de la mejora de la pensión, en el siguiente sentido:

- Si el pensionista tiene derecho a la pensión máxima, percibirá anualmente una cantidad a tanto alzado equivalente a un 2% de la pensión máxima por cada año que transcurra desde el cumplimiento de los 65 años o de la fecha en que adquiera el derecho a la pensión máxima, de ser posterior. Ese porcentaje será del 3% si en esas fechas, la persona interesada ha cotizado 40 o más años. La suma de la cantidad a tanto alzado más el importe anual de la pensión máxima no puede superar la cuantía anual del tope máximo de cotización. Se recuerda que hasta ahora no era posible sobrepasar la pensión máxima y que ahora se puede alcanzar el tope máximo de cotización, notablemente superior. En el año 2006, la mejora de la pensión tendrá como límite anual la cifra de 3.516,40 euros, diferencia entre el importe anual del tope máximo de cotización (34.772,40 euros) y el de la pensión máxima (31.255,56 euros).
 - Si no se alcanza la cuantía de la pensión máxima, se tendrá derecho a un incremento del 2% sobre la base reguladora por cada año que transcurra desde el cumplimiento de los 65 años, salvo que en dicha fecha se tengan acreditados 40 años de cotización, en cuyo caso el porcentaje será del 3%. Este porcentaje es independiente del que resulta del baremo general por los años cotizados. Ejemplo: si una trabajadora que a los 65 años tuviese 30 años cotizados se jubila a los 66 años, el porcentaje a aplicar será del 92% (90% por los 30 años cotizados a los 65 años, más un 2% por el año cotizado tras el cumplimiento de los 65 años de edad). A partir de la fecha en que se alcance la pensión máxima de cada momento se aplicará el contenido del párrafo anterior.
-

4. MEDIDAS SOBRE LA PENSIÓN DE INCAPACIDAD PERMANENTE

Aunque el Acuerdo de 2006 inicia su referencia a esta pensión diciendo que las medidas acordadas tienen por objetivo la "mejora" de su regulación, la verdadera finalidad se apunta cuando a continuación se señala que se pretende "evitar que se convierta en una vía de acceso a la protección para las carreras de cotización insuficientes". Las medidas que propone son las siguientes:

1. Modificación del período mínimo de cotización. En la actual regulación, cuando la incapacidad se debe a enfermedad común (no es necesaria cotización previa si se debe a accidente, laboral o no, o enfermedad profesional) los períodos exigibles dependen de si la edad es mayor o menor de 26 años de edad. Para los menores de 26 se requiere haber cotizado la mitad del tiempo transcurrido desde el cumplimiento de los 16 años a la fecha del hecho causante de la incapacidad. Para los mayores de 26 es necesario que la duración de la cotización sea de al menos un cuarto de la fecha de cumplimiento de los 20 años a la fecha del hecho causante, pero con un mínimo de cinco años.

El Acuerdo de 2006 cambia la referencia disponiendo que los menores de 31 años deberán haber cotizado un mínimo de un tercio del período comprendido entre la fecha del cumplimiento de los 16 años y la fecha del hecho causante. Esta modificación supone reducir el tiempo de cotización exigible, especialmente para los menores de 26 años (para los que la reducción alcanza un tercio).

2. Modificación de la cuantía de la prestación. En la actualidad la cuantía de la prestación depende del grado de la prestación y de la base reguladora. En relación con el grado, la pensión da derecho a una cantidad a tanto alzado de 24 mensualidades si la incapacidad es parcial, el 55% si es total, el 100% si la incapacidad es absoluta y el 150% para la gran invalidez. La base reguladora depende del grado y de la contingencia de la que se deriva (enfermedad común, accidente no laboral o accidente de trabajo/enfermedad profesional). Hasta la fecha no depende de la duración de los años cotizados, siempre que se cumplan los períodos mínimos antes señalados, lo que tiene dos implicaciones en relación con la jubilación: a) una mayor facilidad de acceso ya que como mucho se requieren

11 años de cotización (si se deriva de enfermedad común y se tienen 64 años de edad), mientras que para la jubilación son necesarios 15 años; b) En el caso de la incapacidad absoluta o la gran invalidez, una mayor cuantía de la pensión si se dispone de cotizaciones inferiores a 35 años, ya que esas duraciones no van repercutir en la pensión de incapacidad mientras que si reducirían la pensión de jubilación.

Cuando la incapacidad se derive de enfermedad común, el Acuerdo de 2006 establece que a la base reguladora se aplicará el porcentaje establecido para la jubilación, en función de los años de cotización, añadiéndose a los años realmente cotizados los años que falten a la persona interesada para cumplir los 65 años, en la fecha del hecho causante, para cumplir 65 años de edad. Esta regulación tiene por objetivo evitar que con periodos de corta y tardía duración se consigan pensiones de importe similar a las que se alcanzan con duraciones más elevadas. Sus efectos se producen en afiliaciones posteriores a los 30 años de edad. Para evitar la reducción excesiva en los supuestos de incapacidad permanente total en que concurren periodos cortos de cotización, afiliaciones tardías y bases de cotización reducidas, se fija un importe mínimo para este grado de incapacidad. En el año 2005 se asignó un complemento de garantía de mínimos a las pensiones de incapacidad permanente total "cualificada" de los beneficiarios de 60 a 64 años, pero siguen sin complemento de mínimos quienes por no tener 55 años no puedan acceder a esa situación, aunque no tengan un empleo, ni quienes tengan una edad comprendida entre 55 y 59 años. El Acuerdo de 2006 dispone la extensión de los complementos de mínimos, "de forma paulatina", a los pensionistas de incapacidad permanente total cualificada menores de 60 años que reúnan los requisitos que se establezcan.

3. El complemento de gran invalidez. Hasta la fecha el incapacitado que precisaba el cuidado de una tercera persona para los actos esenciales de la vida ordinaria tenía derecho a un complemento del 50% de la base reguladora de la correspondiente pensión, que estaba destinado a compensar los gastos derivados del cuidado de esa tercera persona, de forma que desaparecía cuando tenía lugar un internamiento en una institución de la Seguridad Social. Esta solución era criticada por la diferencia que introducía en el complemento, por lo que se reclamaba que fuera de cuantía fija.

El Acuerdo de 2006, fija su importe en el resultado de sumar al 50% de la base mínima de cotización vigente (igual para todos los pensionistas), el 25% de la base cotización correspondiente al trabajador. Habida cuenta de la escasa cuantía de base mínima de cotización, esta solución, formalmente más equitativa, supone una reducción de la cuantía para la mayoría de las personas interesadas ya que el nuevo sumando es, de media, inferior al anterior 50%.

5. LA PENSIÓN DE VIUDEDAD

En contraste con la evolución normativa en el tratamiento de las pensiones de jubilación, las pensiones de viudedad han conocido una mejora en la protección. Así, el AP 2001 dispuso que el porcentaje aplicable a la base reguladora de esta pensión pasase progresivamente desde el 45% hasta entonces en vigor hasta el 52%. El incremento llega hasta el 70% si la pensión es la principal fuente de recursos y la persona viuda tiene cargas familiares, disposición que, aunque se ha condicionado a condiciones muy estrictas de rentas¹⁴, supone un aumento importante de la prestación.

Estas medidas merecen dos críticas de diferente sentido. Por una parte, mientras subsisten otras pensiones muy reducidas, no parece adecuada la elevación al 52% de todas las pensiones de viudedad. En efecto, estas pensiones, además de beneficiarse de un régimen muy amplio de compatibilidad de pensiones, son compatibles con cualesquiera otras rentas, tanto del trabajo como del capital, por lo que, no ya el mantenimiento, sino la elevación de su cuantía puede suponer una sobreprotección. La generosidad de esta pensión contrasta con la proclamada exigencia de "contributividad" del sistema de Seguridad Social: si se accede desde una situación de alta, estas pensiones sólo exigen 500 días de cotización en los cinco años inmediatamente anteriores a la fecha del hecho causante de la pensión. La regulación española en esta materia es de las más favorables a esca-

14 Se exige que la pensión de viudedad constituya la principal o única fuente de ingresos del pensionista, concretado en que la pensión, incluyendo el eventual complemento de mínimos, constituya al menos el 50% de los ingresos. Además, los ingresos anuales no deberán sobrepasar la suma de las siguientes cuantías: el límite previsto para el reconocimiento de complementos de mínimos de las pensiones contributivas y el importe anual de la pensión mínima de viudedad (que varía según la edad del pensionista sea menor de 60 años, esté comprendida entre 60 y 64 años o sea de 65 o más años).

la de la Unión Europea, tanto desde el punto de vista de los requisitos del causante como de los correspondientes al beneficiario.

Por otra parte, para las personas cuya principal o única fuente de ingresos este constituida por la pensión, los nuevos porcentajes supondrán un traslado de los complementos por mínimos a las pensiones básicas, pero sin incremento de las cantidades percibidas, que, además, se deberán repartir entre varios cónyuges si el causante hubiera estado unido varias veces en matrimonio. Así pues, para quienes tenían bases reguladoras reducidas la subida ha sido más teórica que real, ya que el incremento se va a realizar absorbiendo el complemento de mínimos que vinieran percibiendo. Los nuevos porcentajes han beneficiado a quienes disponían de pensiones muy bajas y también a quienes se les aplican bases reguladoras elevadas que permitían superar las pensiones mínimas.

El Acuerdo de 2006 modifica los beneficiarios de la pensión, ampliando su número en algunos casos y procediendo a restricciones, de mayor envergadura, en otros. La mayor ampliación consiste en el supuesto de las "parejas de hecho", es decir, fórmulas de convivencia diferentes al matrimonio, a las que se requiere la constatación de "convivencia mutua, estable y notoria, durante un periodo amplio", que se concretará en el desarrollo del Acuerdo. En caso de existencia de hijos comunes con derecho a pensión de orfandad se precisará, además, dependencia económica del cónyuge sobreviviente, en más del 50% de sus ingresos, del fallecido. En los supuestos de inexistencia de hijos comunes, la exigencia de la dependencia económica se eleva a más del 75% de los ingresos. Si no se accede a la pensión de viudedad por inexistencia de dependencia económica o por insuficiencia del periodo de convivencia y existen hijos comunes con derecho a pensión de orfandad, la pensión de viudedad se destinará al incremento de las de orfandad.

La restricción de los beneficiarios está inspirada en el principio de que la pensión de viudedad "debe recuperar su carácter de renta de sustitución". Ya no basta, como hasta ahora, la existencia de matrimonio previo, sino que, tanto para los matrimonios como para las parejas de hecho o personas divorciadas, es preciso que exista una situación de dependencia económica, que se concreta en la exigencia de que el cónyuge fallecido haya contribuido al sostenimiento de los familiares sobrevivientes, acreditada por la existencia de una pensión compensatoria en el momento del fallecimiento. En caso de matrimonio se introduce una exigencia nueva de un periodo previo de vínculo conyugal de dos años o la existencia de hijos

en común con derecho a pensión de orfandad. Si no se acredita ese periodo y ante la ausencia de hijos con derecho a pensión de orfandad, se concederá una pensión temporal por una duración equivalente al periodo acreditado de convivencia matrimonial.

En los supuestos de divorcio, si sobrevive otra persona que hubiera sido conyuge del fallecido, es decir, cuando concurren conyuge y exconyuges, se efectuarán las modificaciones normativas para que la distribución de la pensión se realice de forma que, el conyuge sobreviviente en el momento del fallecimiento que cumpla los requisitos para acceder a la pensión, tenga garantizado un 50% de la pensión.

Desde 1997 la cuantía de las pensiones mínimas de viudedad de los pensionistas menores de 60 años de edad se diferenciaba en función de la existencia de cargas familiares. En caso afirmativo el importe ascendía al del tramo de edad de 60-64 años. El Acuerdo de 2006 dispone que, a efectos de la percepción de los complementos de mínimos de las personas beneficiarias menores de 60 años, la acreditación de una discapacidad igual o superior al 65% se equiparará a la existencia de cargas familiares. De esta forma, las personas discapacitadas perceptoras de pensiones de viudedad podrán percibir el complemento de mínimos previsto para los pensionistas con cargas familiares, con independencia de su concreta situación familiar, aunque no se obvia la necesidad de los requisitos de rentas exigidos para las pensiones mínimas.

El Acuerdo remite a un estudio y posterior negociación en el marco del diálogo social la reformulación general de la pensión de viudedad para las personas nacidas con posterioridad al 1-1-1967. Al parecer la elección de esta fecha, que coincide con la de entrada en vigor de la primera ley general de seguridad social, está relacionada con el desarrollo del trabajo profesional de las mujeres, que empieza a privar de sentido el papel de la pensión de viudedad de ingreso sustitutivo del salario o la pensión del conyuge masculino cuando éste fallece. Previsiblemente se propondrán medidas de más envergadura que las acordadas hasta ahora y que se basarán en la situación económica de las personas sobrevivientes. Aunque, aisladamente consideradas, las posibles medidas que se propongan puedan ser "razonables", es previsible que se adopten sin que vayan acompañadas de otras que permitan mejorar las pensiones por derecho propio, especialmente de las mujeres y que debieran concerner no sólo a la Seguridad Social sino también al derecho laboral. Por ejemplo, un aumento de las pensiones mínimas y medias esta

relacionado con mayores cotizaciones, que a su vez requieren de medidas que aumenten el salario mínimo y el de convenio. Si la reforma de la pensión de viudedad para las personas nacidas antes de 1967 va en el sentido previsible, tendrá un sentido restrictivo de recorte del gasto en pensiones y perjudicará especialmente a las mujeres, que constituyen el mayor número de los perceptores de esta pensión y cuyas pensiones por derecho propio son mucho más reducidas que las de los hombres¹⁵.

6. LA PENSIÓN DE ORFANDAD

En general, la cuantía de las pensiones de orfandad es del 20% de la base reguladora, pero cuando concurren con pensiones de viudedad existe un límite para la percepción conjunta de ambos tipos de pensiones, del 100% de la base reguladora, lo que tiene lugar siempre y cuando existan más de dos pensiones de orfandad. En este caso cada pensión de orfandad se limita al cociente de la diferencia entre el 100% y el 52% (de la pensión de viudedad) dividido por el número de pensiones de orfandad. Así, en caso de una pensión de viudedad y tres de orfandad, cada una de éstas percibiría el 16% de la base reguladora (100-52:3).

Si la persona perceptora de la pensión de viudedad tuviera derecho al 70% de la base reguladora, lo que ocurre en unidades familiares de situación socioeconómica especialmente precaria, la reducción de las pensiones de orfandad sería mayor aún. Para paliar esta situación, el Acuerdo de 2006 dispone que la atribución del porcentaje del 70% en la pensión de viudedad no irá en detrimento de la cuantía de la pensión de orfandad, lo que implica que el porcentaje de la pensión de viudedad a considerar será el 52% y no el 70% y los huérfanos en lugar de repartirse un 30% de la base reguladora podrán distribuirse el 48% de la misma.

Asimismo acuerda la mejora progresiva de la pensión mínima de orfandad en el caso de beneficiarios menores de 18 años que tengan una discapacidad igual o superior al 65%. Esta medida, cuya finalidad es diferenciar la protección de los huérfanos discapacitados en función de la edad, ya había sido introducida por la Ley de Presupuestos para el 2006.

15 En el Estado Español la pensión media de jubilación de las mujeres en el año 2004 era inferior a las de los hombres, 481,05 euros frente a 782,99 euros al mes respectivamente. No existen datos desagregados por Comunidades Autónomas.

Cuando no existe cónyuge sobreviviente con derecho a la pensión de viudedad, el porcentaje de esta (el 52%) "acrece" a la pensión de los huérfanos, que perciben su propia pensión más la de viudedad. El Acuerdo de 2006 extiende esta medida al caso de las parejas de hecho cuando el cónyuge sobreviviente no tenga derecho a la pensión de viudedad. Esta medida ya se deducía de una reciente sentencia, de 22-5-2006, del Tribunal Constitucional, que ha declarado la inconstitucionalidad de la denegación de acrecimiento que venía dictaminando el Tribunal Supremo cuando, en la fecha de fallecimiento, no exista cónyuge sino conviviente de hecho con el fallecido que fuese padre del huérfano.

7. ESTRUCTURA EN REGIMENES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

La estructura en Regímenes del sistema de Seguridad Social origina situaciones de insuficiente nivel de prestaciones en varios Regímenes y sobreprotección en algún otro. Junto al Régimen General y otros Regímenes Especiales (Minería del Carbón y Mar dentro de los Regímenes Internos y el Régimen de Clases Pasivas entre los externos), que proporcionan pensiones relativamente elevadas, todavía hay una importante proporción de pensiones muy bajas proporcionadas por Regímenes Especiales como el de Hogar, el Agrario, etc.

El Pacto de Toledo dedica dos recomendaciones específicas a los Regímenes Especiales. La Recomendación Cuarta propone que "a igualdad de acción protectora, debe ser también semejante la aportación contributiva". A la vista de las escasas diferencias que en materia de acción protectora existían ya en el momento de la firma del Pacto de Toledo, y que se han reducido posteriormente, el cumplimiento de esta Recomendación exigiría la adecuación de la financiación de los Regímenes Especiales a la del Régimen General, de difícil aplicación por los elevados déficits de los regímenes afectados. No obstante, aunque sea cierto el creciente acercamiento en la acción protectora, siguen subsistiendo algunas reglas específicas en materia de bases reguladoras que, al afectar a la cuantía de las prestaciones, entrañan que sea problemática la equiparación en la financiación.

La Recomendación Sexta propone "la reducción gradual del número de regímenes actualmente existentes y logrando la plena homogeneidad del sistema público de pensiones, de manera que a me-

dio o largo plazo todos los trabajadores y empleados queden encuadrados o bien en el régimen de trabajadores por cuenta ajena o bien en el de trabajadores por cuenta propia, contemplando, no obstante, las peculiaridades específicas y objetivas de los colectivos encuadrados, en los sectores marítimo-pesquero y de la minería del carbón, así como de los trabajadores eventuales del campo". El marcado desequilibrio existente en ingresos y gastos entre el Régimen General y los Regímenes Especiales, convierte en complicado el cumplimiento de esa Recomendación.

La revisión del Pacto de Toledo de octubre de 2003 proponía la equiparación de la protección social entre los diferentes regímenes y simplificar la estructura mediante la existencia de dos grandes regímenes que encuadren a los trabajadores por cuenta ajena, uno, y a los trabajadores por cuenta propia, el otro. Recomendaba mejorar la cobertura de los trabajadores por cuenta propia, en paralelo con el incremento de las cotizaciones. La Recomendación 9ª, en el contexto de lucha contra el fraude, propone combatir el uso inapropiado de la afiliación al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) por parte de trabajadores que reúnen las características de ajeneidad y dependencia propias de la relación laboral.

El derecho de los autónomos a escoger la base de cotización les permite adoptar comportamientos "estratégicos" consistentes en demorar el inicio de las cotizaciones hasta el cumplimiento de la edad de 50 años, con el fin de cotizar sólo el mínimo de 15 años y escoger las bases mínimas de cotización, de forma que con la aplicación del complemento por mínimos obtengan una magnífica "rentabilidad" de sus cotizaciones. En el RETA coexisten grandes diferencias de ingresos. Pensemos por ejemplo, que puede estar incluido en Autónomos un empresario que tenga un número elevado de asalariados, siempre y cuando él trabaje de forma "habitual, personal y directa", o quienes ejerzan las funciones de dirección o gerencia, que conlleve el cargo de consejero o administrador, o presten otros servicios para una sociedad mercantil capitalista, a título lucrativo y de forma personal, habitual y directa, siempre que posean el control directo o indirecto de aquella, presumiéndose que se da tal circunstancia cuando posea al menos la mitad del capital social. La veracidad del comportamiento estratégico de un importante sector de autónomos se acredita por el elevado nivel de participación en planes de pensiones individuales, que duplica al de los asalariados. De esta forma se compatibiliza la opción por cotizaciones reducidas que da lugar a la percepción de pensiones mínimas con el complemento

mediante pensiones privadas. La contrapartida de esta situación la ofrece el gran número de personas asalariadas de bajos ingresos incluidos en el Régimen General, que financian a personas con ingresos superiores incluidas en algunos Regímenes por cuenta propia.

La otra "cara" de la situación de los Regímenes Especiales es la ausencia, menor intensidad, o carácter opcional, de algunas prestaciones económicas, pensiones o no pensiones, que subsiste a pesar del acercamiento al Régimen General que ha supuesto la evolución normativa que ha tenido lugar desde 1997, especialmente para los trabajadores por cuenta ajena incluidos en los Regímenes Especiales. Resulta especialmente sangrante el mantenimiento de la infraprotección y la injusta distribución de las cotizaciones que se produce en el Régimen de Hogar. Por una parte, tras el incremento de las bases de cotización, éstas pueden ser superiores a los salarios percibidos. Las cotizaciones son a cargo de las trabajadoras domésticas si el tiempo de prestación de servicios es inferior a las 20 horas semanales u ochenta al mes, o si se trabaja para más de un domicilio. Si no se alcanzan las 20 horas de jornada semanal las cotizaciones son a cargo exclusivo del trabajador doméstico, lo que supone "un desplazamiento de la obligación de cotizar desde el empleador al trabajador que no tiene ninguna justificación" y que, cuando sólo abona una parte implica una carga proporcionalmente mayor que el Régimen General, mientras que las prestaciones son muy inferiores (Otxoa). Para las jornadas próximas a las 20 horas la carga de la cotización es muy gravosa para los empleadores, comparada con la del Régimen General, lo que fomenta la ausencia de declaración de la actividad.

Desde el punto de las prestaciones, este Régimen presenta notorias insuficiencias en Incapacidad Temporal (no existe protección por contingencias profesionales y por contingencias comunes, la prestación no se inicia hasta el día 29 del surgimiento de la incapacidad para trabajar), en desempleo (no existe) y en materia de pensiones no existe la cobertura de vacíos, por lo que largas carreras de cotización pueden verse muy afectadas si se han visto acompañadas por interrupciones profesionales, máxime por la carencia de la prestación de desempleo. Por las razones expuestas, parece un sarcasmo la denuncia de la escasa contributividad que revelaría el elevado porcentaje de pensiones con complementos de mínimos de los trabajadores domésticos (el 52,6% de las pensiones). La gravedad de la situación de este Régimen Especial se acrecienta por el escaso número de trabajadores dados de alta en relación con los que previsiblemente realizan esa actividad.

Los Regímenes Especiales abarcan realidades sociales muy diferentes –y en el interior de cada uno de ellos–, que un modelo de Seguridad Social solidario no debe desconocer. No se debe reclamar el mismo esfuerzo contributivo a sectores a los que se mantiene en una situación de infraprotección desde el punto de vista de los derechos laborales, como el que comprende el Régimen de Empleados de Hogar, y ello no sólo por el juego de las fuerzas del "mercado" sino también por la acción legislativa de los poderes públicos (por ejemplo, permitiendo una deducción de hasta el 45% del salario de los trabajadores de hogar en concepto de "prestaciones en especie" por alojamiento y manutención del salario garantizado, es decir, el salario mínimo interprofesional).

El Acuerdo de 2006 vuelve a abordar la estructura en regímenes. Por una parte, propone la integración en el RETA, a partir de 2008, de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario, para lo que prevé un sistema especial de cotización. Por su parte, los trabajadores por cuenta ajena de este mismo Régimen se integrarán en el Régimen General, a través de un procedimiento que debe tener como objetivo avanzar en la equiparación de las prestaciones, pero evitando "un incremento de costes perjudicial para la competitividad y el empleo de las explotaciones agrarias", a cuyo efecto prevé un periodo transitorio de entre 15 y 20 años y la fijación de bonificaciones y reducciones que incentiven la estabilidad en el empleo y la mayor duración de los contratos, con el objetivo de hacer compatible la mejora de las prestaciones y la contención de los costes empresariales".

Para el Régimen de Empleados de Hogar, el Acuerdo propone medidas en relación con su regulación laboral, a fin de "su adecuación a la realidad actual", sin más precisiones. En relación con la Seguridad Social acuerda el "establecimiento de medidas de aplicación paulatina" con el objetivo de la convergencia de prestaciones con el Régimen General (especialmente en la cobertura de contingencias profesionales y de la fecha de inicio del percibo de la prestación de incapacidad temporal), mejoras que irán acompañadas de la convergencia en los tipos de cotización, de forma que la integración sólo se producirá cuando la identidad de tipos de cotización sea plena.

El Acuerdo de 2006 no asume que la reforma "contributiva" de la regulación de los Regímenes de Seguridad Social no puede limitarse a establecer la equiparación en los derechos y obligaciones en materia de Seguridad Social. Para que la misma sea justa exige que,

simultáneamente, sea acompañada de las modificaciones correspondientes en su regulación laboral, con la consiguiente llamada de atención a las organizaciones sindicales para la defensa de los intereses legítimos de estos sectores.

