

## LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE 2011

### Análisis del Proyecto de Ley sobre Actualización, Adecuación y Modernización del Sistema de Seguridad Social

**FRANCISCO MIGUEL ORTIZ GONZÁLEZ-CONDE**

Diplomado en Relaciones Laborales

**RESUMEN:** Mucho se ha hablado sobre la necesidad de una reforma que garantice la viabilidad del sistema pensiones a largo plazo, consecuencia de una baja natalidad y un progresivo envejecimiento poblacional, máxime cuando se aguarda la jubilación en próximas décadas de la generación “baby boom” con la consiguiente sobrecarga en el gasto del sistema que ello supondrá, pero, no sólo el desequilibrado reparto entre número de trabajadores activos por pensionista, se configura como única amenaza. Del mismo modo, la crisis económica global, convierte en “inevitable” y “urgente” dicha reforma. Ante esta situación, finalmente se ha presentado al Parlamento el proyecto de Ley sobre Actualización, Adecuación y Modernización, que replantea los términos de percepción de la pensión de jubilación. El presente trabajo pretende analizar los cambios y novedades que trae consigo esta nueva reforma de Seguridad Social, referentes a la edad pensionable, a la reformulación de requisitos de acceso establecidos para cada modalidad, a la nueva fórmula de cálculo, y a la introducción de medidas tendentes a alcanzar la máxima contributividad y proporcionalidad de las prestaciones; con el pretendido objetivo último, de salvaguardar la solvencia de nuestra Seguridad Social.

**PALABRAS CLAVE:** reforma pensiones, edad jubilación, jubilación anticipada, jubilación parcial.

*ABSTRACT: Much has been said about the need of a reform to ensure the viability of a long-term pension system because of a low birth rate and the increasing number of elderly population, especially when we are waiting for the retirement of the “baby boom generation” in coming decades, with the resulting overhead spending system that it will. Not only the unbalanced distribution between the numbers of active workers per pensioner is seen as a threat but the global economical crisis makes the need of a “unavoidable” and “urgent” reform. As a matter of fact, it was finally presented to Parliament a draft Law on updating, improvement and modernization, which restates the terms of perceived pension. This paper analyses the changes that this new Social Security reform concerns, bearing in mind the pensionable age, the reformulation of the conditions to access to each mode, the new formula of calculation and the introduction of measures to achieve the biggest number of contributory and proportionality benefits, with the intended ultimate goal of safeguarding the solvency of our current Social Security.*

*KEY WORDS: pension reform, retirement age, early retirement, partial retirement.*

**SUMARIO:** I. Introducción.- II. Proyecto de Ley Sobre Actualización, Adecuación y Modernización del Sistema de Seguridad Social.- 1. Medidas en torno a la edad pensionable.- 1.1. Jubilación Ordinaria a los 67 años.- 1.2. Jubilación anterior a los 67 años.- 1.2.1. Jubilación anticipada.- 1.2.1.1. Jubilación anticipada en situaciones de crisis a partir de 61 años.- 1.2.1.2. Jubilación anticipada a partir de 63 años.- 1.2.2. Jubilación Parcial.- 1.2.2.1. Jubilación Parcial a partir 67 años.- 1.2.2.2. Jubilación Parcial anterior a 67 años.- 1.3. Jubilación Especial a 64 años.- 2. Modificaciones en el cálculo de la pensión.- 2.1. Modificación de la Base Reguladora.- 2.2. Modificación de la Escala de Porcentajes.- 3. Otras cuestiones. III. Conclusiones.-

## I. INTRODUCCIÓN

El Estado de Bienestar surge en las sociedades occidentales a lo largo del siglo pasado, como respuesta y evolución a las sociedades liberales de la época. La sociedad pretende avanzar en base a una solidaridad, que garantice unos mínimos vitales de supervivencia a aquellos grupos que corren peligros de indefensión (niños, parados, enfermos, ancianos). Es entonces cuando el Estado asume una nueva función como mediador del mercado<sup>1</sup>, redistribuyendo las rentas cedidas por parte de los ciudadanos que trabajan, entre aquellos que no lo están en un determinado momento.

El 11 de marzo de 1919, supuso un paso decisivo para el primigenio Estado de Bienestar español en el campo de la Seguridad Social. Se introducía en nuestro ordenamiento el primer seguro de retiro obrero obligatorio<sup>2</sup>, dirigido a la población asalariada no agrícola y financiado con cargo a las aportaciones de los empleadores, los trabajadores y el Estado. En ese mismo año se creó también la Caja Central del Crédito Marítimo, con el objetivo de desarrollar un sistema de pensiones para los pescadores y marineros, reconvertido décadas más tarde, en el actual Instituto Social de la Marina.

---

<sup>1</sup> “A pesar de la continua presión de los discursos y prácticas de los críticos del Estado de Bienestar, con alcance desigual en cada lugar y en cada etapa, es un dato de experiencia que la satisfacción adecuada de las situaciones de necesidad a cubrir por los denominados derechos sociales continua representando todavía una de las preferencias más sentidas por la gran mayoría de la población”. MORENO PEREZ, J.L., *“La coordinación Comunitaria de los Sistema de Asistencia Sanitaria”*, Aranzadi, nº 5, Pamplona, 2010, p. 87.

<sup>2</sup> El régimen obligatorio del retiro obrero fue creado por el Real Decreto-Ley de 11 de marzo de 1919, pero que no entró en vigor hasta ser aprobado el reglamento de desarrollo por el Real Decreto de 21 de enero de 1921. No obstante, se señala como nacimiento de la institución de Seguridad Social en nuestro país la Ley de Accidentes de Trabajo, de 30 de Enero de 1900.

Igualmente, con el objetivo de proporcionar una renta de sustitución por jubilación a los empleados públicos, se aprueba el Estatuto de Clases Pasivas, en 1926.

El Retiro Obrero fue sustituido en 1939 por el Subsidio de Vejez, que más tarde evolucionaría en el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI). Durante la década de los cuarenta se crearon algunos regímenes especiales, a la vez que paralelamente se patrocinaban fondos complementarios de pensiones (Mutualidades y Montepíos). La Ley de Bases de Seguridad Social de 1963, norma fundacional del sistema, se encargó de abordar una reorganización de todo el entramado protector existente, incorporando un sistema estructurado en regímenes, a la vez que unificó las distintas contribuciones (jubilación e invalidez) en una sola contribución general a la Seguridad Social con una nueva división entre cuota del trabajador y del empleador, estableciendo unas bases tarifadas fijas de cotización para cada grupo profesional y sector de actividad<sup>3</sup>, vigentes hasta 1978, pasándose desde entonces a cotizar por el salario percibido, con los únicos límites de base mínima y máxima.

Con la llegada de la crisis económica de la década de los setenta, se comienza a hablar abiertamente de una crisis del estado bienestar, distanciándose los Estados de las anteriores políticas keynesianas de intervención pública. Alcanzada la propia maduración del sistema, en los últimos tiempos se han emprendido algunas revisiones de importante calado, animadas por el objetivo último de “garantizar su solvencia” financiera futura. Desde entonces las reformas emprendidas en esta materia, han sido un tanto agrídulces<sup>4</sup>, puesto que si bien, se ha intentado mejorar y ampliar la protección dispensada por el sistema (así, aparecen en la actualidad nuevas situaciones protegidas, como el riesgo por embarazo, la prestación por paternidad, o la extensión del concepto de beneficiario de pensiones de viudedad); de otro lado, las grandes reformas han traído aparejadas, unos criterios más estrictos para el reconocimiento del derecho a causar

---

<sup>3</sup> SERRANO PEREZ, F; GARCÍA DIAZ, M.A; BRAVO FERNANDEZ, C., *El sistema español de pensiones: Un proyecto viable desde un enfoque económico*. Barcelona, Ariel, 2004, p. 122. Este sistema permitía, además de abaratar el coste laboral, limitar la cuantía de las pensiones generadas por el sistema.

<sup>4</sup> En este sentido, ver GONZALO GONZÁLEZ, B. “*Las transformaciones recientes en la organización y la gestión de la Seguridad Social*”, Foro de la Seguridad Social, nº 18-19, Madrid. 2007, p. 6: La reforma de los sistemas protectores se asume por dos métodos de cambio, según los países: “la tercera vía” y “la cuadratura del círculo” (...) “El reformismo de los países menos avanzados se propone la utopía de mejorar las prestaciones sociales al tiempo que reduce sus costes. Así Grecia, España y otros países mediterráneos aplican la variante política de “cuadratura del círculo” de la protección social, cuyo difícil equilibrio atiende a cuatro “objetivos antagónicos”: progreso social, limitación de las cargas fiscales, mantenimiento (o recuperación) de la tasa de desarrollo económico y estabilidad gubernamental.”

pensión (ya sea aumentando el periodo mínimo de cotización necesario para acceder a una pensión contributiva; cambios en el cálculo de la base reguladora; modificaciones en el número de años computables para el cálculo de la pensión, como es el caso de la jubilación; etc.), siempre en pro de la proporcionalidad y viabilidad del sistema.

Desde la década de los noventa, la puesta en marcha del Pacto de Toledo, refrendado el 6 de Abril de 1995 por el Pleno del Congreso de los Diputados, es la hoja de ruta que ha marcado la tónica a seguir en la regulación normativa de esta materia. Se apuesta por el mantenimiento del sistema financiero de reparto; separación y clarificación de fuentes de financiación; unificación de los regímenes especiales en dos grandes bloques; lucha contra el fraude y la economía sumergida; reconocimiento de la necesidad de abordar reformas pactadas con los agentes sociales para adaptar permanentemente el sistema a los cambios que se vayan produciendo, lo que ha dado lugar a la tan comentada legislación negociada; y en lo que ahora nos compete, la continuidad de los trabajadores con más edad en el mercado de trabajo.

En este trabajo, abordaremos el proyecto de Ley sobre Actualización, Adecuación y Modernización del Sistema de Seguridad Social (en adelante LAAMSS), dejando al margen juicios económicos y políticos relativos a la idoneidad de las distintas medias; para ello, se ha estructurado su estudio en función de tres grandes bloques, el primero, referente a la edad de jubilación, donde se detallan como quedan configuradas las modalidades de jubilación y requisitos de acceso en cada una de ellas tras la reforma; un segundo apartado, en torno al cálculo de la pensión, en el que se examinan las modificaciones operadas en la fórmula de la base reguladora y las nuevas escalas de porcentaje aplicables; el tercer punto versa acerca de otras cuestiones de diversa índole en las que incide la ley, sean éstas, de inmediata aplicación, o bien, mandatos recogidos en las disposiciones adicionales más significativas; finalmente se concluye con un espacio para la reflexión.

En la actualidad, con distinta intensidad, las pensiones en toda Europa están en un proceso de continua transformación. A pesar de la enorme heterogeneidad de sistemas de pensiones existentes en la Unión, los problemas a los que se enfrentan los sistemas nacionales son en mayor o menor medida similares: el reto común del envejecimiento demográfico, que afecta a todos los países aunque sea en momentos

distintos y con desigual intensidad, los cambios operados en el mercado de trabajo, el proceso de globalización económica que sitúa el problema de los costes de la Seguridad Social en un primer plano, e incluso la ofensiva por reducir el papel redistribuidor del Estado en favor del mercado<sup>5</sup>.

Dado el mecanismo de redistribución de rentas asentado en la solidaridad intergeneracional, la supervivencia del sistema depende de la existencia de una adecuada proporción entre la población activa y la población pasiva. Esta proporción depende de múltiples factores, uno de los elementos determinantes es la demografía. La relevancia de la información demográfica está en que marca tanto la evolución de la población potencialmente activa, como el número de pensiones a pagar. No es tarea fácil para los demógrafos, la proyección a largo plazo de la población, y por ende, la estimación de ingresos y gastos futuros del sistema de Seguridad Social, y la razón es bien sencilla, la vida no transcurre de manera lineal, las estimaciones se ven afectadas por una variedad de circunstancias. No obstante, la necesidad de realizar simulaciones surge de la propia naturaleza de las medidas correctoras, pues éstas no pueden ser implementadas cuando los acontecimientos ya se han producido, se hace necesario por tanto la previsión y anticipación para una correcta valoración e implementación.

Examinando muy sucintamente el contexto español, comprobamos, en primer lugar, la inexactitud<sup>6</sup> de las hipótesis planteadas tiempo atrás. En anteriores proyecciones de población, realizadas por el INE a comienzos de la década pasada, se estimaba una población total de 41.199.961 personas para el año 2050, (pasando las personas con 65 o más años de edad de representar el 17% del total de la población al 31%). Obvia decir el desatino de tales predicciones, pero aun no habiendo sido capaces de prever el intenso proceso de inmigración vivido, ciertamente pusieron de relieve la tendencia de un envejecimiento de la población<sup>7</sup>. Los datos que se manejan en la actualidad, atendiendo a la última proyección de población<sup>8</sup> para el año 2050, afirman

---

<sup>5</sup> LABOUR ASOCIADOS, “La cuantía de las pensiones a medio plazo, sus efectos sobre el sistema de pensiones y el estudio de alternativas” en [www.seg-soc.es](http://www.seg-soc.es)

<sup>6</sup> Las proyecciones demográficas, suelen ser certeras en la estimación de tasas de mortalidad, pero se muestran más débiles, por lo errático de su comportamiento, en la estimación de las tasas de natalidad e inmigración. SERRANO PEREZ, et al. *El...cit...* p 150.

<sup>7</sup> SANCHEZ VERA, P., “Tercera y cuarta edad en España desde la perspectiva de los hogares”, Revista Española de Investigaciones Sociológicas. Madrid. 1996. n°73. p.61.

<sup>8</sup> Instituto Nacional de Estadística. Demografía y Población. Proyecciones de Población a Largo Plazo. 2010, ([www.ine.es](http://www.ine.es))

que las corrientes demográficas actuales llevarían a una reducción progresiva del crecimiento poblacional en las próximas décadas, en una primera etapa más cercana, el crecimiento sería de un 2,7% hasta 2020, cifra notablemente inferior frente al 14,8% de la última década, llegando incluso a decrecer en algunas zonas, es decir, para este período la población residente crecería en 1,2 millones en contraposición a los 5,9 millones de incremento en la primera década del siglo XXI. A partir de 2020, el crecimiento natural de la población se haría negativo, pasando población mayor de 64 años a duplicarse en 40 años y representando más del 30% del total debido al envejecimiento de la pirámide poblacional<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Respecto a las consecuencias del envejecimiento de la población, hacer mención a dos importantes consideraciones discrepantes con las tesis mayoritarias. El primero, de la mano del sociólogo Vicenç Navarro, en NAVARRO, V. “Demografía y pensiones”, ([www.vnavarro.org](http://www.vnavarro.org)) que afirma lo falaz del argumento de achacar al incremento en la esperanza de vida de la población española (cuatro años en los últimos veinte años) la causa que ponga en jaque la viabilidad del sistema de Seguridad Social, por no poder hacer frente al pago de la pensión de esos años extra de vida. “Tal argumento ignora qué es y cómo se calcula la esperanza de vida [la media de la cantidad de años que vive una determinada población en un cierto periodo de tiempo, para ello se toma como la edad promedio de fallecimiento, valor que no es exactamente la esperanza de vida] (...) esto es lo que ha ocurrido en España durante los últimos cincuenta años. Los infantes y adolescentes viven más años ahora que antes [se ha reducido su mortalidad]. Y lo mismo ocurre en la mayoría de grupos etarios. En realidad, el mayor crecimiento de los años de vida ha sido en las edades tempranas y adultas, más que en las edades tardías. Naturalmente que ello implica que viven más personas que alcanzan la ancianidad. Pero el incremento de los años de vida una vez alcanzada la ancianidad, no ha sido muy notable. En realidad, han aumentado mucho más los años de vida en la época de prejubilación que en la época pos jubilación. (...) Es importante, pues, saber cómo se miden los años de vida extra. No se puede calcular este número sumando todos los años que la gente vive y dividiéndolo por el número de personas (como constantemente se hace). Hay que **calcular los años de vida por cohortes de la misma edad en dos generaciones distintas. Haciéndolo de esta manera se ve que el incremento ha sido menor.** En realidad, la transición demográfica trabaja a favor, en lugar de en contra, del sostenimiento de las pensiones, pues el número de años trabajados (número de horas trabajadas multiplicado por el número de trabajadores) ha ido aumentando en los grupos prejubilados. Las tasas que constantemente se utilizan de número de adultos por anciano tienen escasa relevancia, pues tiene una visión estática y no dinámica. Es decir, no tiene en cuenta el incremento del número de horas trabajadas por cada grupo etario de trabajadores, resultado de una tasa de supervivencia de las personas en aquel grupo etario (...) otro problema es el supuesto que se hace constantemente de que a más años de vida en los ancianos, más años de trabajo. Se asume (erróneamente) que con el retraso del año de muerte va acompañado del retraso del envejecimiento. **Se supone que las mismas causas que determinan que las personas mueran más tarde actúan sobre el envejecimiento.** El problema con esta postura es que la evidencia científica cuestiona tal supuesto. La edad de envejecimiento no se ha retrasado: todo lo contrario, se ha adelantado. Los profesores Eileen Crimmins y Hiram Beltrán-Sánchez de la Cátedra de Geriátrica de la Universidad del Sur de California han señalado que el número de años saludables (es decir, sin enfermedades) ha ido decreciendo y ello a pesar de que los años de vida han aumentado. Las personas por encima de 65 años tienen menos años saludables que antes.”

La segunda consideración, en relación a la edad de jubilación y la idoneidad del régimen financiero a seguir: Los sistemas de pensiones, sean éstos de reparto o de capitalización, no dejan de ser una forma para transferir renta desde la población laboral activa hacia la población pasiva, ¿puede alguno de los dos sistemas escapar al problema del envejecimiento mejor que el otro? Tanto un sistema como otro es susceptible de abrirse a las transferencias exteriores. La inmigración, el método de reparto, permitiría aumentar la oferta de mano de obra y eliminar la insuficiencia de rentas salariales gravables. En el caso del a capitalización, la solución radicaría en colocar el ahorro en el exterior y, más concretamente, en aquellos países que presenten configuraciones demográficas opuestas a las de los países desarrollados.

Pero en cuanto a pensiones, no sólo concierne el número de trabajadores en activo, sino la carrera de cotización alcanza con el desempeño del empleo. Así, no cabe duda de la íntima conexión existente entre Seguridad Social y Derecho del Trabajo, y por ende, los cambios operados en las últimas décadas en la prestación de trabajo, implican los respectivos en protección social. La crisis del empleo y la precarización del mismo, es decir, tanto el desempleo consecuencia de la incapacidad del sector terciario de absolver el excedente de mano de obra proveniente del mundo industrial, como la aparición de un nuevo modelo de relaciones laborales, en oposición al modelo clásico de la relación de trabajo estable, de duración indeterminada, a tiempo completo y conforme a normas legales y convencionales<sup>10</sup> tienen su incidencia en el nivel y calidad de la protección otorgada por el sistema. La expansión de formas de contratación flexibles, la nueva forma jurídica TRADE, la “deslaborización” de la relación laboral en pro de la prestación mercantil de servicios o el uso de falsos becarios, e incluso el empleo de mano de obra inmigrante, la libre circulación de trabajadores en el espacio europeo o las perspectivas de futuro para los regímenes especiales, constituyen fuentes de retos para nuestro sistema de Seguridad Social, consecuencia de la dicotomía entre flexibilidad y precarización. Así las cosas, reformar el sistema de pensiones es necesario, pero será inútil si no se produce una mejora en el empleo<sup>11</sup>, se adoptan políticas que permitan fomentar y aumentar la natalidad, al tiempo que se enriquece la negociación colectiva.

Por último, y antes de entrar en materia, es conveniente recordar el encaje de esta reforma con el art. 41 de la Constitución, fundamento normativo en materia de Seguridad Social, pero que dada su ubicación como principio rector de la política social y económica, presenta una eficacia jurídica limitada, no articula en sí un derecho directo para el ciudadano; “*Los poderes públicos mantendrán*<sup>12</sup> *un régimen público de*

---

Tanto una como otra no están exenta de dificultades. Uno afectado por el flujo inmenso de inmigración y por los problemas de integración social; el otro, la colocación del ahorro en el exterior, debería dirigirse hacia países en vías de desarrollo de África, América o Asia, sin embargo, es bastante improbable que estos mercados ofrezcan un binomio riesgo-rentabilidad lo suficientemente atractivo como para situar en ellos una parte sustancial de nuestro ahorro por motivo de jubilación. **El crecimiento económico, y no el envejecimiento de la población, el problema que es preciso resolver para no temer por nuestras pensiones futuras. Entonces la cuestión es ¿podemos influir sobre esta variable económica?** SERRANO PEREZ, F., et al. El ...cit..p.26

<sup>10</sup> GARCIA ROMERO, M.B. “*Protección social y sistemas de renta mínima garantizada en los países miembros de la Unión Europea. Murcia*”, Universidad de Murcia. Murcia, 1997, pp. 140 y ss

<sup>11</sup> MÉNDEZ RODRÍGUEZ, C., “*Análisis de las medidas de reforma de la seguridad social*”, Foro de Seguridad Social nº. 17. 2007. p. 145

<sup>12</sup> ALARCÓN CARACUEL R.M. “*La financiación de la Seguridad Social*” La reforma de las pensiones

*Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres*”, es decir, la Constitución no consagra un modelo determinado de Seguridad Social<sup>13</sup>, tarea que compete diseñar al legislador ordinario, siguiendo los contornos trazados. De modo que la Constitución, (e inclusive la Ley de Bases de 1963), actúa como pauta en la actuación legislativa, pero en ningún caso como condicionante. La fórmula flexible empleada por el art. 41CE, permite las continuas modificaciones y adaptaciones del sistema<sup>14</sup>. No obstante, la tendencia a convertir al sistema de Seguridad Social, llanamente en un sistema de mínimos, podría abocarlo al asistencialismo.

La reforma que ahora abordamos, es una reforma esperada<sup>15</sup>. Incluso habrán más pasos en el sentido, las próximas iniciativas en lo que a jubilación se refiere, parecen apuntar hacia la prolongación de la vida activa y el desincentivo a la jubilación anticipada como prioridades sociales, como así está sucediendo, pues tanto la propia ley prevé mantener un control sobre su implantación, como las directrices apuntadas por el Pacto de Toledo y las orientaciones de la Unión Europea marcan dicha senda.

---

de 1997, Marcial Pons, Madrid. 1999, p. 13. “Aunque en un momento inicial pudo sostenerse que ese “mantendrán” significaba que había que continuar con el modelo de Seguridad Social preconstitucional (de corte esencialmente contributivo), parece hoy claro que esa palabra lo que expresa es un mandato a los poderes públicos de *sostener financieramente* un sistema de Seguridad social. (...)Ello significa que a la hora de confeccionar los PGE la financiación necesaria para la Seguridad Social deberá ocupar un lugar prioritario. Nótese que la fórmula empleada por el art. 41 *mantendrán* implican un nivel de vinculabilidad para los poderes públicos más fuerte que el que afecta a otros derechos sociales, por ejemplo, el art. 47 se limita a decir que los poderes público promoverán las condiciones necesarias para el acceso a la vivienda. Esa prioridad presupuestaria sólo cederá ante derechos sociales consagrados por una fórmula constitucional aún más rigurosa, por ejemplo art. 27,4 *la enseñanza básica es obligatoria y gratuita*”.

<sup>13</sup> SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y., *Seguridad social y constitución*. Madrid, Civitas, 1995. p. 29.

<sup>14</sup> SEMPERE NAVARRO, A.V., “*Los aspectos jurídicos de la Seguridad Social del futuro*”, Foro de Seguridad Social n.º. 18-19. 2007, p. 31. En Seguridad Social, para mal o para bien, el legislador tiene mucha libertad. Ni los textos comunitarios, ni la Norma Constitucional coarta su libertad más allá de unos pocos trazos (no discriminación, nivel mínimo de cobertura, mantenimiento, protección del desempleo, libre circulación, etc.). De tal manera que el legislador de cada momento, tiene la posibilidad de moldear el sistema, cambiando requisitos acceso para una prestación, inventando nueva prestación, recortando las prestaciones existentes, ampliando las que ya hay, reduciendo el número de beneficiarios, etc. Esto supone que el administrador de cada momento tiene ante sí un ejercicio de libertad, por tanto, de responsabilidad, desde el punto de vista de la técnica política. Las instancias supralegales apenas condicionan lo que la Seguridad Social va a ser en cada momento.

<sup>15</sup> CAVAS MARTINEZ, F., y FERNANDEZ ORRICO, F.J., *La Jubilación*. CAVAS MARTINEZ, F. et al., *La reforma de la seguridad social de 2007: análisis de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de seguridad social*. Murcia. Laborum, 2007. p.100

## II. PROYECTO DE LEY SOBRE ACTUALIZACIÓN, ADECUACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Apenas tres años transcurridos desde la última gran reforma del sistema de Seguridad Social, nos encontramos hoy día, inmersos de nuevo en otro proceso transformador, si bien, bajo una coyuntura socioeconómica opuesta a la anterior<sup>16</sup>. Ciertamente, se confirma que el Derecho de la Seguridad Social es materia en permanente cambio. Dado el calado de la actual reforma, ésta marcará un antes y después en nuestro ordenamiento, tal como sucedió con la Ley 26/1985 de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, la reforma de 1989, la Ley 24/1997 de consolidación y racionalización del sistema de Seguridad social (que desarrolló un buen número de las recomendaciones contenidas en el Pacto de Toledo de 1995), y la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social (en adelante LMMSS, relativas a la acción protectora en incapacidad temporal, incapacidad permanente, jubilación y supervivencia).

El proyecto de Ley sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, da soporte al acuerdo firmado el pasado día 2 Febrero de 2011 entre Gobierno e interlocutores sociales (UGT, CCOO, CEOE, CEPYME) y supone una reforma estructural, en el sentido de que afectan a la esencia del sistema de pensiones, es decir, atañe a aspectos esenciales o nucleares del sistema, tales como el cálculo de la pensión de jubilación, tanto en lo referente al periodo de computado considerando el total cotizado más allá de los actuales quince años, como por el aumento de la edad legal de jubilación. La propia exposición de motivos, resalta la importancia de alcanzar dicho pacto, la plena confianza a atender sus recomendaciones y señala abiertamente como su objetivo, la reforma estructural del sistema, para que éste pueda responder a nuevos desafíos.

La futura Ley nace con el objetivo de anticipar y preparar al sistema frente al impacto de una diversidad de variables que se configuran como amenazas: *la demografía* (inversión de la pirámide población, causada por una disminución

---

<sup>16</sup>“La crisis económica introduce una espiral perversa: más gastos para atender a los que salen del mercado de trabajo, pero menos cotizantes y poco margen para aumentarlas” DESDENTADO BONETE, A. “Seguridad Social: reformas posibles y reformas necesarias” Diario La Ley nº 7168, 2009 p. 2.

prolongada de la tasa de natalidad e incremento de la esperanza de vida); *disminución del periodo de actividad* ( por el descenso de la tasa de actividad de las personas mayores de 50 años, y el retraso de acceso de la población más joven al mercado de trabajo); y el *cambio de tendencia que ha supuesto la actual crisis económica*. Y es que, ciertamente, en una época de bonanza financiera y claro superávit habría resultado muy complicado convencer a la ciudadanía de que resultan imprescindibles recortes o ajustes más severos. Las reformas introducidas por la LMMSS no fueron un cambio radical del sistema, sino que trataban de hacerlo más racional con la intención de adaptarlo poco a poco en función de los problemas que se vislumbran en el horizonte. Lo anterior no excluye, sin embargo, que ante un cambio radical de tendencia en el comportamiento del flujo ingresos-gastos pueda surgir la necesidad de introducir nuevas medidas de ajuste, pues sabido es que en Seguridad social las reformas nunca son definitivas.<sup>17</sup>

Las novedades que trae consigo esta nueva reforma de Seguridad Social, son relativas a la edad de jubilación, la reformulación de requisitos de acceso establecidos para cada modalidad, la nueva fórmula de cálculo, y la introducción de medidas tendentes a alcanzar la máxima contributividad y proporcionalidad. No se ha abordado, sin embargo, tampoco en esta ocasión, el rediseño de la prestación de jubilación en su modalidad no contributiva, a fin de poner fin al desequilibrio que viene existiendo entre este nivel de protección y la pensión de vejez del nivel contributiva, el legislador nuevamente ha perdido esta oportunidad de luchar contra la generación de bolsas de pobreza en el colectivo de nuestro mayores; ni tampoco, la reformulación de la pensión de viudedad, aunque acerca de ésta, se emplaza al Gobierno en la DA1º, a la inclusión de previsiones normativas al hilo de las recomendaciones del Pacto de Toledo, en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de 2012 y siguientes ejercicios. El proyecto recoge otras medidas, aunque de menor impacto, como la posibilidad para jóvenes de sumar tiempo cotizado durante períodos de formación o la consideración como tiempo cotizado el dedicado al cuidado de hijos. Se puede advertir que supone sin duda un paso firme y más allá (cuestión diferente es la dirección del mismo) sobre la anterior LMMSS, entrando en aspecto que entraba parcialmente o no entraba. Otros contenidos, son la creación de la Agencia Estatal de la Administración Única de la Seguridad Social, y las previsiones entrono a la convergencia del Régimen Especial de Trabajadores por

---

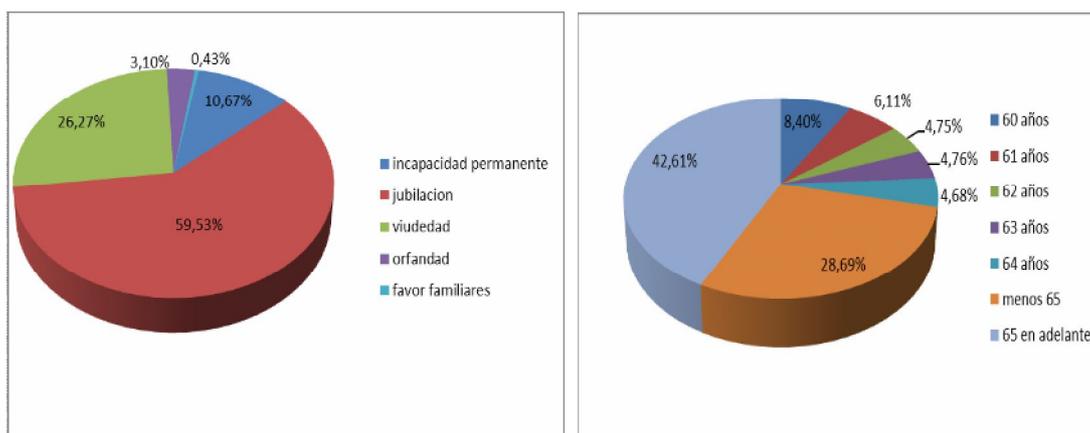
<sup>17</sup>CAVAS MARTINEZ, F., *La...Cit...* p.100

Cuenta Propia con respecto al Régimen General, siguiendo la estela del anterior acuerdo de 2006, cometido que será abordado en un futuro próximo, pues de momento, se insta a una serie de estudios y valoraciones.

La llamada reforma de las pensiones, no es tanto en sí, una modificación integral de las diversas prestaciones, como de su nombre parece deducirse, pues, esta calificación se ajustaría mejor a la anterior Ley 40/2007, que efectivamente pretendía introducir mayor racionalidad en el sistema, introduciendo importantes cambios en las prestaciones por Incapacidad Permanente, Muerte y Supervivencia y Jubilación, especialmente anticipada y parcial.<sup>18</sup> En esta ocasión, el legislador se ha centrado en la reformulación de la pensión de jubilación, ya que representa la contingencia con mayor protagonismo dentro del sistema. Según los últimos datos disponibles, en marzo de 2011, el número total de pensiones dispensadas por la totalidad de regímenes y contingencias asciende a 8.768.427 pensiones, de las que 5.220.256, es decir, el 59.53 % corresponden a jubilación. Retrotrayéndose tres décadas atrás hasta 1981, para el mismo periodo de tiempo la cifra alcanzaba los 4.413.606 pensiones, 49.69% de las cuales, esto es, 2.193.300 iban destinadas a jubilación. Indudablemente se han duplicado el número de perceptores de dicha pensión.

---

<sup>18</sup> MONEREO PEREZ, J.L., *“El sistema de pensiones en el marco de la nueva revisión y actualización del pacto de Toledo”*, Pamplona. Aranzadi. n. 15. Pamplona, 2010, p. 10, “Ha faltado en nuestro país una política previsora coherente de tratamiento de la Edad de Jubilación. En términos de conjunto se puede considerar que incluso es altamente contradictoria (especialmente en la tensión entre prologar y anticipar) y oscilante (ante todo en la admisión de supuestos de jubilación forzosa) y no exenta de una cierta improvisación. La reforma del 2007, aunque ha avanzado algo, sin embargo, es insuficiente para alcanzar ese objetivo de racionalización y coherencia. De nuevo tiene que resolverse el problema de las dificultades de acceso a la pensión contributiva de jubilación de los trabajadores temporales o con contratos precarios. Es un hecho que la elevación a los 15 años del período mínimo de cotización (de los cuales al menos dos deberán estar comprendidos dentro de los 15 años inmediatamente anteriores al momento de causar el derecho; art.161.1 LGSS), pone muy difícil para optar a la pensión a un tercio de la población trabajadora -con carreras profesionales descronologizadas y, a menudo, descendentes. Y en el caso de hacerlo ello -dada la biografía discontinua y desestandarizada- se traduce en la obtención de una pensión minorada en su cuantía. Ello cuestiona los principios de equidad y de solidaridad en el sistema de pensiones. El problema es que debe replantearse no sólo este requisito, sino también la necesidad de realizar políticas activas de empleo más propensas a garantizar la estabilidad laboral a través de la contratación por tiempo indefinido. Por lo demás, la tendencia político jurídica va en la dirección de incrementar ese período mínimo de cotización (en principio a 20 ó 25 años, para gradualmente ampliarse aún más)”



**Gráfico 1: Pensiones Contributivas Por Clases (Marzo 2011)**

**Gráfico 2: Altas en Jubilación por Edades (Enero 2011)**

Fuente Ministerio Trabajo e Inmigración. Gráficos: Elaboración Propia

En concreto, el proyecto se compone de nueve artículos: art.1 Complementos para pensiones inferiores a la mínima; art.2 Exención parcial de la obligación de cotizar; art.3 Incapacidad permanente; art.4 Jubilación; art. 5. Jubilación anticipada; art.6 Jubilación parcial; art.7 Ampliación de la cobertura por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; art.8 Factor de sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social; art. 9 Beneficios por cuidados de hijos; catorce disposiciones adicionales, una única disposición derogatoria, y seis disposiciones finales. La mayor parte de las medidas previstas en la futura LAAMSS, hacen referencia a la pensión de jubilación, y giran en torno a dos de los cuatro requisitos marcados por el art. 161 LGSS, necesarios para causar derecho a esta prestación: edad mínima pensionable y nueva fórmula de cálculo de la pensión: a) Respecto a la edad legal de jubilación se incrementa gradualmente hasta los 67 años, a lo largo de un periodo transitorio. No obstante, el nuevo sistema de jubilación, llamado así mismo, gradual y flexible, contempla diversos supuestos en lo que se reconoce el derecho a la jubilación antes dicha edad. b) Sobre el cálculo de la cuantía, con el fin de seguir reforzando la contributividad<sup>19</sup> del sistema de

<sup>19</sup> En este sentido, la anterior LMMSS, incorporó un pequeño avance en el refuerzo de la proporcionalidad entre cotizaciones y prestaciones, modificando la forma de cómputo del período mínimo de cotización, al poner fin a los “días cuota”, aquellos correspondientes a las cotizaciones por pagas extraordinarias obligatorias ( y no otras), pues anteriormente, para alcanzar los 15 años de cotización exigidos (5475 días), bastaba con acreditar 4700 días más los correspondientes a pagas extras de julio y diciembre, esto es 12.87 años. De modo, que al referirse la ley a “cotización efectiva” ha de entenderse plena cotización. No obstante, también se prevé supuestos de asimilación o ficción en la cotización, como la posibilidad de considerar tiempo cotizado el tiempo empleado en servicio militar

Seguridad Social, se introducen diversas modificaciones en la base reguladora, tanto en lo referente al periodo de cómputo, como a la escala para determinación porcentaje aplicable en función de los años previamente cotizados.

## **1. Medidas en torno a la edad pensionable.**

### 1.1 Jubilación Ordinaria a los 67 años

Los sistemas de pensiones basados en el método financiero del reparto, se enfrenta al dilema de aumentar las cotizaciones, o disminuir las prestaciones para no incurrir en déficit insostenible. Si opta por la primera de las opciones, se generarán incentivos negativos en el comportamiento de los agentes que afectarán al comportamiento económico. Si, por el contrario, se opta por la segunda, la reducción de la prestación afectaría al bienestar de la población jubilada, algo que tampoco se desea.<sup>20</sup> El aumento de la edad de jubilación, se incardinaría dentro de este último grupo. Para prolongar la vida laboral activa, aparte del aumento de la edad legal de jubilación, caben otras muchas posibilidades de actuación, como pueden ser el establecimiento de incentivos a la permanencia en activo, la posibilidad de compatibilizar la jubilación con el trabajo y el desincentivo de las jubilaciones anticipadas. Esta última medida fue adoptada por Finlandia que, en el año 2005, elevó la edad mínima de jubilación anticipada de los sesenta a los sesenta y dos años. En Austria, Francia, Alemania, Italia y Portugal se ha aumentado la penalización por jubilación anticipada y en sentido contrario se han incrementado los beneficios por atraso en la jubilación. En nuestro país los incentivos dirigidos a lograr la permanencia en activo más allá de los sesenta y cinco años han tenido escaso éxito, por no decir ninguno. Por ello, ante las reticencias sobre el aumento de la edad legal de jubilación mostrada por los Partidos Políticos y Agentes Sociales procede estudiar medidas fiscales o de seguridad social (tanto en lo relativo a las cotizaciones como a las futuras pensiones de jubilación) que estimulen la permanencia en activo más allá de los sesenta

---

obligatorio o prestación sustitutoria o el nuevo supuesto por cuidado de hijos introducido en el proyecto.

<sup>20</sup> SERRANO PEREZ, F., et al., *El...* cit.. p 25.

y cinco años<sup>21</sup>.

El art.4 LAAMSS, toma finalmente la determinación de incrementar en dos años edad legal de jubilación (ver que se decía cuando se incrementó de 2 a 8 y luego a 15), hasta los 67 años de edad<sup>22</sup>; para ello, prevé una implantación de forma escalonada a lo largo de un periodo transitorio. Del mismo modo, sufrirán incremento en la edad exigida las otras modalidades de jubilación, como más adelante se detallará. Como recuerda la exposición de motivos, la actual edad legal de jubilación, fue implantada en 1919, y ha permanecido estable desde entonces, a pesar de los profundos cambios experimentados en las expectativas de vida y en las condiciones de salud, con lo que se hacía precisa e inevitable su modificación. No obstante, a partir del año partir de 2027, y con una frecuencia de cinco años, se revisarán los parámetros del sistema por las diferencias de la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027. La elevación supone un doble efecto “positivo” para el Sistema en general, ya que no solo disminuye el gasto en pensiones, sino que aumentan la recaudación vía cotizantes. El principal problema de esta medida estriba en que nuestro modelo productivo y, en consecuencia, nuestro mercado laboral está compuesto por un porcentaje muy elevado de trabajos que precisan de importantes esfuerzos físicos para su desempeño.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> DEL VALLE DE JOZ, I. “*La sostenibilidad del sistema de Seguridad Social, un objetivo compartido*”. Aranzadi, nº 4, Pamplona, 2009, p, 116. “De igual modo, debería reformularse la figura de la jubilación parcial que, en realidad, esconde una vía para las reestructuraciones de plantillas con un coste económico muy escaso para las empresas y muy elevado para la Seguridad Social”.

<sup>22</sup> Medida polémica, unos a favor de ampliar la edad a la que un ciudadano se puede jubilar. Si la esperanza de vida aumenta, la permanencia en el mercado de trabajo debe ir en consonancia. PALACIOS MARQUES. D., “*Efectos de la Desaceleración Económica y la Inmigración sobre el sistema de pensiones público español: Análisis de sostenibilidad en las dos próximas décadas.*” en [www.seg-soc.es](http://www.seg-soc.es) En contra, MORENO PEREZ, J.L., “*El sistema de pensiones en el marco de la nueva revisión y actualización del pacto de Toledo*” Aranzadi nº15, Pamplona, 2010, p. 11 “No es una prioridad inmediata el incremento legal de la edad ordinaria de jubilación. Lo pertinente es continuar progresando en la política de incentivación de la prolongación voluntaria de la vida laboral. Si se desea en el futuro incrementar la edad de jubilación (los 67 años, como están haciendo algunos países europeos), ello exigirá previamente una política exitosa (y no meramente retórica) de fomento de la permanencia en el empleo de los trabajadores mayores de edad. Porque de no ser así el aumento de la edad ordinaria (“trabajar más años para recibir la misma pensión que en la actualidad”), podría suponer en los hechos una reducción adicional de las pensiones para aquellas personas que no pueden continuar trabajando a partir de una cierta edad, generalmente los que tienen una posición más débil en el mercado laboral. Hay que tener en cuenta que los trabajadores de edad avanzada son uno de los colectivos con especiales dificultades de inserción y permanencia laboral.”

<sup>23</sup> PAREDES RODRIGUEZ, J.M., “*La crisis económico-financiera en el marco de la reforma del sistema de pensiones*”. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Madrid, 2009. nº 84. p. 134. La solución que postulamos es la propia elevación de la edad legal pero estableciendo, al mismo tiempo, una

Única y exclusivamente se mantendrá la edad en 65 para acceder a la pensión de jubilación, todo aquel que acredite un periodo de cotización efectiva de 38 años y 6 meses. Ambas medidas entrarán en vigor a partir de 2013 y contarán con una aplicación gradual a lo largo de 15 años. Los tiempos de aplicación concretos, vienen recogidos en la siguiente tabla.

<b>AÑO</b>	<b>PERÍODOS COTIZADOS</b>	<b>EDAD JUBILACIÓN</b>
<b>2013</b>	35 años y 3 meses o más	65 años
	Menos de 35 años y 3 meses	65 años y 1 mes
<b>2014</b>	35 años y 6 meses o más	65 años
	Menos de 35 años y 6 meses	65 años y 2 mes
<b>2015</b>	35 años y 9 meses o más	65 años
	Menos de 35 años y 9 meses	65 años y 3 mes
<b>2016</b>	36 años o más	65 años
	Menos de 36 años	65 años y 4 mes
<b>2017</b>	36 años y 3 meses o más	65 años
	Menos de 36 años y 3 meses	65 años y 5 mes
<b>2018</b>	36 años y 6 meses o más	65 años
	Menos de 36 años y 6 meses	65 años y 6 mes
<b>2019</b>	36 años y 9 meses o más	65 años
	Menos de 36 años y 9 meses	65 años y 8 mes
<b>2020</b>	37 años o más	65 años
	Menos de 37 años	65 años y 10 mes

especie de jubilación por incapacidad para los trabajadores cuyas condiciones físicas hacen inviable el mantenimiento de su profesión a partir de los sesenta y cinco años.

<b>2021</b>	37 años y 3 meses o más	65 años
	Menos de 37 años y 3 meses	66 años
<b>2022</b>	37 años y 9 meses o más	65 años
	Menos de 37 años 9 meses	66 años y 2 mes
<b>2023</b>	38 años o más	65 años
	Menos de 38 años	66 años y 4 mes
<b>2024</b>	38 años y 3 meses o más	65 años
	Menos de 38 años y 3 meses	66 años y 6 mes
<b>2025</b>	38 años y 3 meses o más	65 años
	Menos de 38 años y 3 meses	66 años y 8 mes
<b>2026</b>	38 años y 3 meses o más	65 años
	Menos de 38 años y 6 meses	66 años y 10 mes
<b>De 2027 en adelante</b>	38 años y 6 meses o más	65 años
	Menos de 38 años y 6 meses	67 años

No obstante, la ley, no modifica el período de carencia<sup>24</sup>, tanto la carencia genérica como la específica se mantienen constantes, esto es, el período mínimo de cotización exigible para causar derecho a la pensión, continua en 15 años ó 5475 días de cotización efectiva, de los cuales, al menos dos, deben estar comprendidos dentro de los quince años inmediatamente anteriores al hecho causante, (para aquellos casos en los que se acceda desde una situación de alta o asimilada al alta, sin obligación de cotizar, el período de dos años deberá estar comprendido dentro de los quince años

<sup>24</sup>PAREDES RODRIGUEZ. J.M., “La crisis económico-financiera en el marco de la reforma del sistema de pensiones”, Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, nº 84, Madrid, 2009, p,137 “En nuestro país, la incorporación de la mujer al mercado laboral se produjo de forma mucho más tardía que en el resto de Europa. La baja tasa de actividad del colectivo femenino .51,55 por ciento. Frente al masculino .68,89 por ciento [II trimestre 2009] es una consecuencia directa de este retraso. Por ello, cualquier medida tendente a incrementar el período mínimo de cotización vetaría a numerosas mujeres el derecho a percibir una pensión de jubilación dada la brevedad de sus carreras de cotización.”

inmediatamente anteriores a la fecha en que *cesó la obligación de cotizar.*”) Es cuanto menos curioso que el período de carencia se haya mantenido en quince años, y sin embargo, como más adelante se expondrá, la base reguladora se calcule remontándose a 25 años de cotización, ¿qué sucederá entonces en el supuesto de acceder únicamente con quince años? suponemos que entrará en juego la integración de lagunas, la cual, es paradójicamente a su vez limitada en esta reforma.

## 1.2. Jubilación anterior a los 67 años

No obstante, las matizaciones que se recogen a esta nueva sistema de jubilación, basado en la “gradualidad y flexibilidad”, contempla diversos supuestos en lo que se reconoce el derecho a la jubilación antes de dicha edad, puesto que en lugar de fijarla de modo absoluto, toma en cuenta, el esfuerzo contributivo realizado por los beneficiarios a lo largo de su vida laboral. Uno de esos supuestos de excepción a la edad ordinaria de jubilación es el mantenimiento del derecho de jubilación a partir de 65 años para aquellos trabajadores con largas carreras de cotización que hayan cotizado 38 años y 6 meses, que al 100% de la pensión. El resto de supuestos previstos para las jubilaciones antes de 67 años, son la jubilación anticipada y la jubilación parcial:

### 1.2. 1. Jubilación Anticipada

La jubilación anticipada abarca los supuestos en los que el trabajador se retira a una edad inferior a la ordinaria y tiene derecho al percibo de una pensión pública de jubilación, no hay que confundirla con la prejubilación, a pesar de ser empleadas ambas en procesos de reconversión o reestructuración empresarial, ésta última supone el percibo de una prestación social externa al sistema de Seguridad Social,<sup>25</sup> complementaria y compensatoria por el cese en el trabajo en los últimos tramos de carreras de cotización. El todavía vigente art. 161 *bis* LGSS, creado por la Ley 40/2007, con el propósito de recopilar y dar entidad propia a los anteriores preceptos sobre esta materia, asentaba diversas modalidades de jubilación anticipada:

a) Una primera, **por razón del grupo o actividad profesional**, prevista para aquellos trabajos de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre,

<sup>25</sup> ALZAGA RUIZ, I., “La jubilación anticipada: Reflexiones a la luz de la última reforma”, Revista Ministerio de Trabajo e Inmigración, nº 79, 2009, p. 38

acusados de altos índices de morbilidad o mortalidad, en tales casos, la edad ordinaria de jubilación, puede ser minorada por Real Decreto.<sup>26</sup>

b) Una segunda variante de jubilación anticipada, es la ideada para **trabajadores discapacitados**, en un grado de discapacidad igual o superior al 65 % (45 %, para discapacidades reglamentariamente determinadas que suponen una minoración de la esperanza de vida de estas personas), en ambos casos entra en juego, el uso de coeficientes reductores aplicados sobre la edad (hasta 52 años de edad límite), pero en ningún caso, sin sufrir minoración en la cuantía de la pensión.

c) Otra modalidad de jubilación anticipada, es la **jubilación a partir de los 61 años** para aquellos que sin tener la condición de mutualistas, reunían una serie de requisitos, (*involuntariedad* -extinción del contrato de trabajo por causa no imputable al trabajador-, y *antigüedad en el desempleo* -figurar inscrito en la Oficina de Empleo como demandante de empleo, durante un plazo de al menos 6 meses anteriores a la jubilación- y *-cotización mínima efectiva* de 30 años), siéndoles de aplicación, la escala de coeficientes reductores de la cuantía, de entre el 6% y 7.5%, prevista en el apartado 161 bis.2.d LGSS;

d) A todo ello, hay que sumar la posibilidad de **jubilación a los 60 años de edad por tener la condición de mutualista** (aquellos que cotizaron en cualquier Mutualidad Laboral de Trabajadores por cuenta ajena antes del 1 enero de 1967), recogida en el apartado 1º de la disp. Tras. 3º LGSS, con la aplicación de coeficientes reductores, en este caso sobre la cuantía, que variarán, según se haya producido el hecho causante, bien por libre voluntad del beneficiario (8% por cada año o fracción que, en el momento del hecho causante, le falte al interesado para cumplir la edad legal de jubilación que le corresponda), o bien, por causas extintivas no debidas a la voluntad del trabajador (entre el 6% y 7.5% anual según los años de cotización acreditados).

---

<sup>26</sup> No es tanto una reducción en la edad legal, sino el establecimiento de una propia edad legal de jubilación para estos colectivos. A modo de ejemplo, el RD 383/2008 de 14 de marzo, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación a favor de los bomberos al servicio de las administraciones y organismo públicos. MONEREO PEREZ, J.L., “*El sistema de pensiones en el marco de la nueva revisión y actualización del Pacto de Toledo*”, Pamplona. Aranzadi Social. n. 15/2010. p. 10. “Pero es preciso seguir avanzado en esa política de reducción por razones de riesgo profesional, ya que existen más sectores y colectivos de riesgo que razonablemente demandan una reducción de la edad (es el caso significativo de los trabajadores de ejecución de obras en el sector de la construcción)”.

Siguiendo el espíritu que envuelve a ésta reforma, el legislador, en materia de jubilación anticipada, intenta cuanto menos restringir, sino sitiar, esta modalidad de jubilación con un endurecimiento de los requisitos. Los cambios operados en este sentido, vienen en el art. 5 del proyecto LAAMS que cambia su formulación legal, transformando el actual 161 bis.2 de jubilación anticipada a los 61 años sin tener la condición de mutualistas, en dos modalidades adicionales de anticipación de la pensión de jubilación; una, relacionada con el cese en el trabajo por causas no imputables al trabajador, y otra, derivada del cese voluntario. Se produce un aumento tanto en la edad, como en el período de carencia mínimo exigido, salvo, para aquellas situaciones económicamente difíciles, en las que únicamente se habilita la posibilidad de jubilación en 61 años de edad, es decir, se desgaja esta modalidad de jubilación en dos fórmulas distintas, una, equivalente en causas a la actual, pero ya no a los 61 años, sino 63, y otra, que sí mantiene la edad de 61 años, pero únicamente entra en función en supuestos que la propia ley recoge; más en concreto:

#### 1.2.1.1. Jubilación anticipada en situaciones de crisis a partir de 61 años

En el primer caso, se siguen respetando idénticos requisitos de edad y antigüedad en el desempleo, pero se asciende a 33 los años mínimos de cotización efectiva exigidos. Asimismo, se vincula el cese de la relación laboral, a una serie de supuestos tasados: art. 51 ET, despido colectivo por causas económicas (hasta ahora valían también otras causas); art. 52.c despido objetivo por causas económicas; extinción del contrato por resolución judicial en proceso concursal; muerte, jubilación o incapacidad del empresario individual o extinción en su caso, de la personalidad jurídica del contratante; extinción del contrato de trabajo motivada por la existencia de fuerza mayor; y finalmente, extinción de la relación laboral consecuencia de la violencia de género. Otra novedad supone la transformación del anterior esquema de coeficientes reductores de la cuantía de la pensión, aplicables como penalización por el acceso prematuro a la prestación, pasando del cómputo anual al trimestral, otra de las medidas encaminadas a introducir la máxima proporcionalidad.

LGSS		LAAMS	
Cotización	Coficiente	Cotización	Coficiente Reducción

	Reducción		Trimestral
	Anual		
Entre 30 y 40 años	7.5 %	Entre 30 y 40 años	1.875% trimestral (equivalente al 7.5% anual)
Entre 35 y 37 años	7%	Entre 35 y 37 años	
Entre 38 y 39 años	6.5%	Entre 38 y 39 años	
40 o más años	6%	40 o más años	

### 1.2.1.2. Jubilación anticipada a partir de 63 años

Este segundo supuesto, a diferencia del anterior, y aun siendo producido por una extinción contractual de carácter involuntario, no se condiciona a causas concretas de extinción. Se incrementan tanto la edad de jubilación (de 61 pasa a 63 años), como el período mínimo de cotización efectiva (al igual que en la anterior modalidad, cambia de 30 a 33 años). Del mismo modo, serán de aplicación los nuevos coeficientes reductores de la cuantía<sup>27</sup> y se exigirá un período de cotización mínimo de 33 años. Sorprendentemente, se asienta en exclusiva para esta vía de retiro, un nuevo límite de acceso, supeditando el cobro definitivo de la prestación, a que, una vez cumplidos los requerimientos generales y específicos, la cuantía resultante, debe ser superior al 125% del importe de la pensión mínima que hubiese correspondido al trabajador, pues de lo contrario, se denegará el acceso a esta fórmula de jubilación. Con ello, se pretende delimitar el carácter excepcional de la jubilación anticipada, manteniendo una modalidad de lógica o naturaleza similar a la anterior, pero con un endurecimiento de requisitos, y desgajando otra vía, para situaciones críticas concretas. Teniendo en cuenta el efecto que supone para trabajadores que son despedidos a altas edades y no pueden alcanzar la edad ordinaria de jubilación. Por lo demás, se mantienen en sus términos, las otras posibilidades de jubilación anticipada: supuestos especiales por razón de la penosidad actividad profesional; trabajadores discapacitados; y trabajadores que

<sup>27</sup> CAVAS MARTINEZ, F; et al. *La...Cit.* p.115 “nunca he entendido que a personas con largas carreras de seguro, que se han visto obligadas a salir del mercado de trabajo, por culpa de reconversiones, se les siga castigando con la aplicación de coeficientes reductores que minoran su pensión una vez cumplidos los 65 años. Si estamos en un sistema contributivo y se acreditan 35 años de cotización, ¿por qué no se les reconoce la pensión completa?”

tuvieran la condición de mutualista el 1 de enero de 1967, en éste último caso, la LAAMSS, corrige con una nueva redacción la disposición transitoria tercera, referente a la aplicación de los coeficientes anuales reductores de la cuantía, ya que de no hacerlo, continuaría la remisión a la edad legal del nuevo art. 161.1.a LGSS.

### 1.2.2. Jubilación Parcial

Desde que se introdujo en nuestro ordenamiento esta variante de jubilación, a través de la reforma laboral de 1984, la modalidad de jubilación parcial, ciertamente se encuentra como firme candidata se estar presente en cualquier reforma de Seguridad Social, ya en 2007, fue objeto de una sustancial revisión en la LMMSS, de las que algunas medidas, aún se encuentran en fase implantación. Las causas de los nuevos retoques, al igual que en situaciones anteriores, pueden estar, tanto por el potencial que en ella se encierra, como por el impacto gravoso<sup>28</sup> que supone sobre la tesorería del sistema por su excesivo empleo o un uso fraudulento.

Hasta ahora existen dos modalidades de jubilación parcial, una, en la que los trabajadores que han alcanzado la edad ordinaria de jubilación, y reúnen los requisitos para causar derecho a la pensión (15 años de cotización efectiva, 2 de los cuales anteriores al hecho causante), pueden acceder directamente a la jubilación parcial sin necesidad de que la empresa concierte simultáneamente un contrato de relevo con otro trabajador; y otra segunda modalidad, prevista en los artículos 166.2 LGSS y 12.6 ET, para aquellos trabajadores que reúnen las condiciones para tener derecho a la pensión de jubilación con excepción del a edad (60 ó 61 años, según se acredite la condición de mutualista, y una carrera de cotización de 30 años), en cuyo caso se hace necesario la

---

<sup>28</sup> PAREDES RODRIGUEZ, J.M., “El “tijeretazo” en materia de Seguridad Social: Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo”. Aranzadi, n. 9/2010. Pamplona. 2010. p.9. “Las estadísticas muestran un incremento exponencial en la utilización de esta figura jurídica. Este incremento proviene del propio régimen jurídico de la jubilación parcial; así, el trabajador puede anticipar en cinco años su jubilación, pasando a percibir un 85% de la pensión que le correspondería, percibiendo a su vez el restante 15% en retribuciones salariales (...) El total de los contratos de relevo suscritos con ocasión del reconocimiento de jubilaciones parciales suponen únicamente el 0,27% del total de la contratación laboral a nivel nacional 20. En el otro lado de la balanza tenemos que cada jubilación parcial tiene un coste económico equivalente a 120.000 Euros; esta cantidad es el resultado del anticipo en el pago de la prestación, de la obtención por el jubilado de la condición de pensionista y de la minoración en la recaudación de cotizaciones al cotizar el relevista por bases inferiores a las que te jubilado. Por ello, cabe afirmar que el fomento del empleo que se ha producido con la contratación de relevistas -reflejado en el exiguo porcentaje de contratos de relevo en relación al total nacional- no ha compensado el elevado coste económico que para el Sistema tiene cada jubilación parcial.”

celebración de un contrato de relevo con un trabajador en situación de desempleo, o con otro trabajador temporal de la propia empresa, con el objeto de sustituir la jornada de trabajo dejada vacante por el trabajador que accede a la jubilación parcial. En ambos supuestos, la pensión que se reconozca al trabajador que se ha jubilado parcialmente, es compatible, con la retribución correspondiente al contrato de trabajo a tiempo parcial en el que se haya transformado el anterior contrato de trabajo a tiempo completo del jubilado parcial, la relación laboral se extingue al producirse la jubilación total.

#### 1.2.2.1. Jubilación parcial a partir 67 años

El art. 6 LAAMS, es el encargado de recoger las variaciones a operar en esta materia, cambios de gran importancia en ambas. En el caso de jubilaciones parciales con 65 o más años, sin necesidad de celebrar contrato de relevo, contenida en el primer apartado del art. 166 LGSS, se produce igualmente, un aumento gradual de la exigencia en edad de jubilación hasta los 67 años, manteniéndose constantes los demás requisitos, como los porcentajes de reducción de jornada redactados por la anterior reforma, entre 25 y 75 %, referidos a la jornada de un trabajador a tiempo completo comparable. A efectos de este último inciso, se ha de entender por “trabajador a tiempo comparable”, según el art. 12.1 ET, a un trabajador a tiempo completo de la misma empresa y centro de trabajo, con el mismo tipo de contrato de trabajo y que realice un trabajo idéntico o similar. A estos trabajadores no se les va a exigir los demás requisitos establecidos en el art. 166.2 LGSS para los trabajadores que quieran acceder a la jubilación parcial por debajo de los 67 años (antigüedad mínima en la empresa de 6 años, treinta años cotizados, celebración simultánea de un contrato de relevo, así como los nuevos requerimientos).

#### 1.2.2.2 Jubilación Parcial anterior a 67 años

La ley suprime definitivamente la posibilidad de acceder a la jubilación parcial con 60 años, art. 166.2 LGSS para aquellos que fueran mutualistas antes del 1 Enero 1967, bajo la justificación de la inexistencia de razones *“para mantener dicha posibilidad porque el derecho de tales trabajadores para acceder a la jubilación al cumplir 60 años, con coeficiente reductor, es completamente independiente de la edad de acceso a la jubilación parcial, una modalidad completamente ajena al hecho de*

*haber cotizado al mutualismo laboral*". No obstante, nada se dice, sobre la posibilidad de jubilación parcial para los trabajadores sin la condición de mutualistas a los 61 años, contenida en art. 166.2.a LGSS. Es cuanto menos curioso, que la reforma del 2007, elevase la edad exigida en esta modalidad de jubilación parcial a los no mutualistas, a 61 años, con la intención de equiparar a la edad de acceso a la jubilación anticipada recogida en el entonces nuevo 161 bis LGSS, (estableciendo para ello, un período transitorio de seis años -todavía en curso-, con el incremento del requisito de edad, pasando de los 60 años, hasta alcanzar los 61, a razón de dos meses por cada año en el cómputo, a partir del 1 enero del 2008, Disposición Transitoria decimoséptima LMMSS).

La lógica que envolvía a este precepto es sensata y plausible, e incluso el actual proyecto reconoce en este sentido, objetivos muy loables como *"impedir su utilización no deseada de esta figura"* u *"homogeneizar lo posible el tratamiento dela prestación con respecto a la jubilación anticipada"*, sin embargo, no termina de materializarlos. Precisamente en el artículo anterior se propone, dos modalidades de jubilación anticipada, (jubilación anticipada ordinaria a los 63 años y jubilación anticipada a los 61 años en supuestos de crisis económica), lo razonable hubiese sido que la jubilación parcial, al igual que la anticipada, se visen incrementadas hasta los 63 años, máxime cuando ha elevado la modalidad ordinaria a 67 años, pues de lo contrario, nuevamente se retorna a la situación de desequilibrio previa a 2007. A no ser que la intencionalidad subyacente fuese la de asemejarla también una modalidad de excepción, tal como se ha hecho con la jubilación anticipada a 61 años de edad o potenciar el uso del contrato de relevo, algo difícil, dado el aumento de la base de cotización prevista. En concreto los requisitos para el acceso a esta modalidad de jubilación recogidos en el apartado segundo letra d), quedan configurados de la siguiente manera:

Haber cumplido la edad de 61 años; Acreditar un período de antigüedad en la empresa de, al menos, 6 años inmediatamente anteriores a la fecha de la jubilación parcial; Que la reducción de su jornada de trabajo se halle comprendida entre un mínimo de un 25 % y un máximo del 75 %, o del 85 % para los supuestos en que el trabajador relevista sea contratado a jornada completa mediante un contrato de duración indefinida y se acrediten, en el momento del hecho causante, seis años de antigüedad en la empresa y 30 años de cotización a la Seguridad Social; Acreditar un período previo

de cotización efectiva de 30 años; Y los contratos de relevo que se establezcan como consecuencia de una jubilación parcial tendrán, como mínimo, una duración igual al tiempo que le falte al trabajador sustituido para alcanzar la edad de sesenta y cinco años.

Además, se incorporan dos exigencias novedosas, uno sobre cotización y otro sobre la celebración simultánea de contrato de relevo: en relación con la cotización durante el periodo de compatibilidad de la pensión de jubilación parcial con el trabajo a tiempo parcial, se obliga a empresa y trabajador a cotizar por la base de cotización que hubiera correspondido de seguir trabajando a jornada completa. Para su aplicación gradual, se elevarán las bases de cotización en un cinco por ciento por cada años transcurrido desde la entrada en vigor hasta su completa aplicación a partir del 1 de enero del año 2027; Y en relación con la jubilación parcial que requiere la celebración simultánea de un contrato de relevo, atendiendo a la indeterminación de los requerimientos específicos de ciertos trabajos, y la indefinición del grupo profesional o la categoría equivalente, así como la variedad y diferencia de grupos, categorías o puestos de trabajo recogidos en los convenios colectivos, se constata la inseguridad jurídica para la consideración del relevista idóneo. Por ello, la ley señala como criterio, que deberá existir una correspondencia entre las bases de cotización del trabajador relevista y del jubilado parcial, de modo que la correspondiente al trabajador relevista no podrá ser inferior al 65 por ciento de la base por la que venía cotizando el trabajador que accede a la jubilación parcial. Este es el juicio de general aplicación para determinar la idoneidad del relevista en todos los casos y no, como hasta ahora, solo cuando el puesto de trabajo que vaya a desarrollar no pueda ser el mismo o uno similar al del jubilado parcial.

### **1.3. Jubilación especial a los 64 años**

Otra novedad que trae consigo la LAAMSS, en su disposición derogatoria única, es la eliminación de la jubilación especial a los 64 años edad sin entrar en justificaciones. La extinta medida, estaba prevista en la disposición final 4ª LGSS, basada en el RD 1194/1985 de 17 de Julio; se trataba de una modalidad de jubilación que, como medida de fomento de empleo, llevaba aparejada la anticipación de la edad de jubilación a los 64 años, sin implicar una reducción de la cuantía de la pensión, para aquellos trabajadores pertenecientes a empresas que, en virtud de convenio colectivo o

pacto, se obligaran a sustituir a cada uno de aquéllos simultáneamente a su cese por jubilación, por otros trabajadores inscritos como desempleados y mediante contrato de sustitución, el cual pudiera ser de cualquier modalidad, excepto a tiempo parcial, y de duración no inferior a un año (por lo que automáticamente se excluían determinados tipos de contratos, como el contrato eventual por circunstancias de la producción).

## **2. Modificación del cálculo de la pensión.**

Igualmente, para seguir reforzando la proporcionalidad del sistema, se introducen diversas modificaciones en el cálculo de la prestación, tanto en lo referente al periodo de cómputo, como a la escala de porcentajes aplicable a la base reguladora, logrando así una mayor equidad entre las cotizaciones efectuadas por el interesado en los años previos a la jubilación y a la cuantía de la prestación, de acuerdo con las recomendaciones del Pacto de Toledo.

### **2.1. Modificación de la Base Reguladora.**

El número de años utilizados para el cálculo de la pensión de jubilación, ha sido a lo largo de la etapa constitucional, objeto de modificación en distintas ocasiones. La última reforma en este sentido, la encontramos en la Ley 24/1997 de 15 julio, donde se contemplaba un aumento del número de años utilizados para el cálculo de la base reguladora de la pensión, de ocho a quince años de cotización. Esta medida seguía la línea iniciada ya en 1985, cuando se amplió dicho periodo desde dos a ocho años. La implantación hasta alcanzar los quince años vigentes, se realizó, como es ya costumbre, de forma progresiva, incrementando en un año adicional el periodo de cálculo en cada ejercicio presupuestario posterior al inicio de la puesta en práctica de la medida. De esta forma, en ningún momento se tomaron en cuenta bases de cotización más antiguas de las utilizadas antes de iniciar la ampliación. La fórmula de quince años entró en vigor plenamente a partir del 1 enero de 2002. En estos momentos, la LAAMSS, prevé una modificación del art. 162 LGGSS, ampliando de quince a veinticinco años (300 meses), anteriores al mes previo al hecho causante, como período de cómputo determinante de la pensión. A partir del 1 enero de 2013, y hasta el 1 enero de 2022, se incrementará a un

ritmo de 12 meses por anualidad, las bases de cotización contabilizadas, este incremento progresivo, gradual e inserto en un periodo transitorio, logrará neutraliza el impacto en quienes se encuentren próximos a la edad de jubilación.

De modo que, la pensión de un trabajador con acceso a este derecho el 1 enero de 2010, utilizó las bases de cotización del periodo 1995-2010, después de realizar la correspondiente actualización monetaria. La pensión de un trabajador con acceso al derecho de pensión el 1 de enero de 2022, utilizará para el cálculo de la prestación las bases de cotización comprendidas en el periodo 1997-2022, después de realizar la correspondiente actualización monetaria en relación al mes veinticinco anterior al momento de jubilación. La modificación, por tanto, aumenta el número de años usados para el cálculo<sup>29</sup>, pero nunca se remonta a una fecha de cotización más antigua que la utilizada con la normativa anterior. Asimismo, la modificación de la fórmula de cálculo de la base reguladora influye de manera diferente en la prestación final percibida por el trabajador; dependiendo de cómo haya evolucionado su carrera profesional y del procedimiento de aplicación de la media. La incidencia en función de la carrera profesional puede tener tres de los siguientes resultados finales<sup>30</sup>: **Carreras profesionales en alza continuada:** Aquellos trabajadores que han disfrutado de ascensos de categoría durante toda la vida laboral, en especial en los años inmediatamente anteriores a la jubilación, y remuneración por antigüedad sin topes. En estos casos, incluir un número superior de años en el cálculo de la base reguladora genera, en términos generales, una disminución en la cuantía de la pensión final con relación a la que se hubiera obtenido con la normativa anterior a la reforma (expectativa de pensión en un momento determinado); **Carreras profesionales con pérdida de empleo en los últimos años de vida laboral:** En este caso, el resultado final es una prestación por jubilación superior, al incluir en la base de cálculo más años con bases de cotización más elevadas; **Carreras profesionales sostenidas con crecimientos del**

---

<sup>29</sup> DEL VALLE DE JOZ, I.: “*La sostenibilidad del sistema de Seguridad Social, un objetivo compartido*”. Aranzadi n. 4. 2009, p. 116. “El alargamiento del período necesario para tener derecho a una pensión completa extendiendo el período de cálculo a, por ejemplo, toda la vida laboral, afectaría en sentido negativo a los jóvenes que en un futuro serán pensionables. Ello se debe a que la ampliación del período de carencia hace que se tengan en cuenta cotizaciones de los primeros años de vida laboral en los que predominan la contratación temporal y a tiempo parcial. No obstante, estamos ante una medida de claro matiz contributivo que desincentivaría la anticipación de la edad de jubilación. Asimismo, resultaría beneficiosa para aquellos trabajadores de edad madura expulsados del mercado laboral y que por tal circunstancia acaban percibiendo una pensión de jubilación inferior a la que tendrían derecho si permaneciesen en activo”.

<sup>30</sup> SERRANO PEREZ, F, et at, *El...cit..* p 128 y ss.

**salario para mantener el poder adquisitivo:** resultado neutro.

Con la nueva redacción dada, el art. 162.1 LGSS queda configurado de la siguiente manera: “*La base reguladora de la pensión de jubilación, en su modalidad contributiva, será el cociente que resulte de dividir por 350, las bases de cotización del beneficiario durante los 300 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante*”. La aplicación gradual, seguirá la siguiente serie: 1 enero 2013, (la base reguladora será el resultado de dividir por 224 las bases de cotización durante 192 meses anteriores); 2014 (dividir por 238 las bases de cotización durante 204 meses anteriores); 2015 (dividir por 252 bases de cotización durante los 216 meses anteriores); 2016 (dividir por 266 las bases de cotización durante 228 meses anteriores); 2017 (dividir por 280 bases de cotización durante 240 meses anteriores); 2018 (dividir por 294 bases de cotización durante 252 meses anteriores); 2019 (dividir por 308 las bases de cotización durante los 264 meses anteriores); 2020 (dividir por 322 bases de cotización durante los 276 meses anteriores); 2021 (dividir por 336 bases de cotización durante los 288 meses anteriores) hasta alcanzar finalmente la nueva fórmula en 2022.

Si bien la pensión se calculará sobre un periodo cotizado cada vez más amplio a partir de 2013, el proyecto recoge como excepción, un colectivo que podrá escapar a las normas transitorias y optar por otra fórmula de cálculo siempre que les resulte más beneficiosa. Se trata de aquellos trabajadores, que han cesado en el trabajo por causa no imputable a su voluntad, y hayan percibido prestaciones o subsidios por desempleo durante al menos 3 años completos. Esta medida, está especialmente ideada para los trabajadores de más edad que han sido expulsados prematuramente del mercado laboral, pues la intensa destrucción de empleo está perjudicando a muchos cotizantes al final de su vida laboral. La medida permitirá a estos trabajadores calcular su pensión según los últimos 20 años cotizados hasta el 31 de diciembre de 2016. Razonablemente, se ha extendido también tal derecho a los trabajadores por cuenta propia a los que les resulta de aplicación esta opción, cuando haya transcurrido un año desde la fecha en que se haya agotado la nueva prestación por cese de actividad (Ley 32/2010, de 5 agosto). Salta a simple vista, que para entonces, la base de cálculo de las pensiones para el resto de trabajadores habrá evolucionado de los 15 años actuales a 19 años. Al ampliar la referencia de ese cálculo a los últimos 20 años cotizados, los expulsados prematuramente del mercado laboral suavizan la rebaja de pensión que les supone haber

aportado menos en ese último periodo.

Respecto a las lagunas de cotización, se mantienen su cobertura, aunque ajustando las bases a partir de los dos primeros años. En concreto se instaura una escala para su cómputo. Los 24 meses más próximos al hecho causante, se integrarán con el 100% de la base mínima de cotización de entre todas las existentes en cada momento para trabajadores mayores de 18 años. A partir de entonces, sólo se integrará el 50% de tal base. Si durante los 36 meses de cotización previos al período que ha de tomarse para el cálculo de la base reguladora existieran meses con cotizaciones superiores a la base mínima, cada mes dará derecho, hasta un máximo de 24, a la integración adicional de 1 mes con el 100% de la mencionada base. Pero, la reforma no se detiene ahí, sino que inserta una escala de integración de lagunas similar, para el cálculo de la base reguladora de la pensión de Incapacidad Permanente derivada de Contingencias Comunes<sup>31</sup>.

## **2.2. Modificación de la Escala de porcentajes.**

Se ha modificado el porcentaje de la base reguladora obtenida con relación al número de años cotizados durante la carrera profesional para determinación de la pensión en función del esfuerzo de cotización. La nueva tabla es la siguiente.: Por los primero 15 años cotizados, se mantiene el 50% de la base reguladora. A partir del 16° año, la situación cambia por completo. Si hasta la fecha, se adicionaba un 3% anual, hasta el 25° año, y a partir de entonces el 2%, hasta alcanzar los 35 años, otorgadores del 100%. Las nuevas reglas, modifican la escala de la siguiente manera: por cada mes adicional de cotización, comprendidos entre los meses 1 y 248, el 0.19% (lo que equivaldría a un 2.28% anual). A partir del mes 248, el 0.18%,(supondría un 2.16% anual) sin que el porcentaje aplicable a la base reguladora supere el 100%, esto es, 37 años. Como excepción a la regla general de que el porcentaje no puede superar el 100% de la base reguladora que se alcanza a los 35 años de cotización, 37 en el futuro, para el supuesto de trabajadores que decidan prolongar su actividad laboral una vez cumplidos los 65 años, (67 en adelante, ó 65 años y 38 años 6 meses, de cotización efectiva), el

---

<sup>31</sup> Conviene recordar los cambios que progresivamente se han ido introduciendo para evitar un acceso rápido a la jubilación vía IP, en especial, son profundos cambios que la LMMSS introdujo en la prestación de Incapacidad Permanente derivada de Contingencias Comunes, quedando desde entonces vinculada a la escala de porcentajes de jubilación.

porcentaje podrá seguir superándose. Siendo más precisos, se propone una reforma del art. 163.2LGSS, por el que se establece incrementos distintos en los porcentajes de tales supuestos. Si hasta la fecha, se adicionaba un 2% al porcentaje aplicable a la respectiva base reguladora por cada año completo, que hubiera transcurrido entre la fecha que se cumplió la edad legal de jubilación y el hecho causante de la pensión o un 3% de incremento en el supuesto de que tuviera más de 40 años acreditados, la LAAMSS, prevé, e incentiva, aun no en demasía, tales porcentajes: hasta 25 años cotizados, el 2% adicional; entre 25 y 37 años cotizados, el 2.75%; y a partir de 37 años cotizados, el 4%.

Años de cotización	% Base Reguladora situación anterior	% Base Reguladora prevista LAAMSS
15 años	50 %	50%
16 años	53%	A partir del decimosexto años y hasta 248 meses en adelante aplicación de un porcentaje de 0.19 % mensual
17 años	56%	
18 años	59%	
19 años	62%	
20 años	68%	
21 años	68%	
22 años	71%	
23 años	74%	
24 años	77%	
25 años	80%	
26 años	82%	
27 años	84%	
28 años	86%	
29 años	88%	

<b>30 años</b>	90%	
<b>31 años</b>	92%	
<b>32 años</b>	94%	
<b>33 años</b>	96%	
<b>34 años</b>	98%	
<b>35 años</b>	Se alcanza el 100% BR	
<b>36 años</b>	(Porcentaje adicional por la vuelta al trabajo de 2% adicional o 3 %, según alcance 40 años de cotización)	Transcurridos 248 meses (36.6 años) desde el 16° año de cotización: 0.18% mensual hasta conseguir la totalidad BR
<b>37 años</b>		Se alcanza el 100% BR
<b>Más de 37 años cotizados</b>		Porcentaje adicional por la vuelta al trabajo:  Hasta 25 años cotizados: 2%  - De 25 a 37 años: 2.75%  - A partir 37 años: 4%

Para la aplicación de esta nueva escala de porcentajes, se prevé su evolución progresiva, hasta convertirse en totalmente proporcional; así, se establecen varios tramos con distintos porcentajes a aplicar, a partir del decimosexto año, en cada uno de ellos. El primero de 2013 a 2019 ( por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 163, el 0.21%, y por los 83 meses siguientes, el 0.19) , el segundo de 2020 a 2022 (por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 106, el 0.21%, y por los 146 meses siguientes, el 0.19%), el tercero de 2023 a 2026 (entre los meses 1 y 49, el 0.21% y 0.19% en los restantes 209 meses siguientes) y finalmente la aplicación plena en 2027 (0.19% y 0.18%). Igualmente hay que tener presentes, que dicha escalar, no es únicamente de aplicación en supuestos de jubilación, sino que desde 2007, se vincula a la pensión de IP.

Estos cambios reforzarán la contributividad del sistema, al hacer depender más estrechamente la cuantía final de la pensión del número de años cotizados. Con esta modificación, por tanto, se penaliza a los trabajadores que acceden a la prestación con el número mínimo de años exigidos. Esta conducta es más habitual, para los trabajadores afiliados al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y al Régimen Especial Agrario por cuenta propia<sup>32</sup>. Dicho lo anterior, se prevé mejoras o incentivos por la prolongación de la vida activa. La ley mejora el incentivo a trabajar después de la edad legal de jubilación. Frente al modelo actual, que adicional un 2% la pensión por cada año adicional (un 3%, para carreras de 40 años), la norma fija una horquilla entre el 2%, para carreras de hasta 25 años, y el 4%, a partir de 37 años cotizados.

### 3. Otros aspectos relevantes

**Beneficios por cuidados de hijos:** Las personas que interrumpan su actividad laboral para cuidar a un hijo (nacido o adoptado) menor de seis años podrán sumarse hasta nueve meses cotizados por cada uno, con un límite de dos años. El derecho, que solo computará para alcanzar la edad legal de jubilación, se otorgará a quien deje de trabajar *“entre el inicio del tercer mes anterior al nacimiento, adopción o acogimiento y la finalización del cuarto año posterior a dicha situación”*. En el caso de que los dos progenitores cumplan las condiciones, el derecho únicamente se reconocerá a uno, *“y en caso de controversia, prevalecerá el derecho a la madre”*.

**Jóvenes en Formación:** La disposición adicional tercera del proyecto, recoge una de las novedades más llamativas de la reforma de pensiones. En ésta se prevé la extensión del ámbito protector de la Seguridad Social a los jóvenes que entran en el mundo laboral a través de programas formativos o de investigación, (se cotizará a la Seguridad Social por ellos, y tendrán la protección correspondiente a un contrato formativo, desde que se aplique la reforma, obligando a cotizar a empresas y Administraciones por el becario empleado, o incluso, a través de cotizaciones de carácter retroactivo del propio interesado. La medida, insta al gobierno a establecer los mecanismos de inclusión oportunos, habrá de ser objeto de desarrollo reglamentario, no

---

<sup>32</sup> SERRANO PEREZ, et al. *El...cit...* pag. 77

obstante, la propia ley delimita el ámbito de actuación, el reconocimiento concedido a la formación no es de carácter absoluto, es decir, ni todas las becas están dentro del ámbito objetivo, ni todos los becarios dentro del ámbito subjetivo de actuación. El proyecto habla, en el primer caso de *“programas de formación financiados por organismos o entidades públicos o privados, que, vinculados a estudios universitarios o de formación profesional, conlleven contraprestación económica para los afectados”* tras la finalización de estudios universitarios o de formación profesional; en el segundo, al ser una norma pendiente de desarrollo, se demorará su materialización.

No obstante, quienes en el momento de la entrada en vigor, tengan menos de 32 años y se hubieran encontrado en situación prevista en el supuesto de hecho, podrán recuperar cotizaciones dentro de un periodo de cuatro años desde la entrada en vigor de la Ley, siempre que suscriban un Convenio Especial con la Seguridad Social ( por una única vez, y en los términos que el Ministerio de Trabajo prevea) y coticen por los periodos de formación realizados con anterioridad, hasta un máximo de dos años. El cotizante que acceda al derecho (o sea, el propio ex becario) será quien tenga que abonar a la Seguridad Social las cuotas correspondientes al periodo durante el que se percibió la beca<sup>33</sup>. A efectos prácticos, vemos con esos dos años cotizados, y siguiendo el nuevo orden fijado en la reforma de pensiones, tanto consecuencias positivas como negativas. Por un lado, permitirán jubilarse a los 65, (siempre que se alcance los 38,5 años exigidos por art. 3 LAAMS para retirarse a esa edad) si suma la beca. El polo opuesto, es que solo podrán recuperarse las becas desarrolladas hasta cuatro años antes de la publicación de la ley de pensiones en el Boletín Oficial del Estado. Es decir, si se publica a finales de 2011, (en cualquier caso con entrada en vigor en 2013), se podrán recuperar los periodos formativos con una antigüedad máxima de finales de 2007. Con esta medida, los becarios dejarán de estar ocultos para la Seguridad Social. Es sin duda un paso positivo, que pone de manifiesto la toma de conciencia de sensibilidad hacia esta forma de trabajo, nueva realidad, cada vez más presente en el mercado de trabajo.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> El Ministerio de Trabajo prevé que el coste de la beca equivalga al de los contratos de formación, es decir, 530 euros al año. Así, por un máximo de 1.060 euros el antiguo becario que cumpla los requisitos podrá mejorar su carrera de cotización.

<sup>34</sup> Observatorio de la Juventud. Informe del Consejo de la Juventud. *“El sistema de becas en España. Una aproximación a las becas de investigación y a las becas de empresas en el contexto del mercado de trabajo”*. Monográfico 7. p. 12 según estimaciones manejadas por el Ministerio de Trabajo, en el año 2003 el número de becas del EB o del EPIF convocadas superaba claramente las 2000, ascendiendo

**Complementos para pensiones inferiores a la mínima:** El primer artículo de la LAAMS, va destinado a modificar el art. 50 LGSS, de complementos para pensiones inferiores a la mínima, limitando el importe de dichos complementos, a las pensiones causadas a partir del 1 enero de 2013. El tope máximo establecido, corresponde a la cuantía de las pensiones de jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas vigentes en cada momento. En los supuestos de cónyuge a cargo, el límite a aplicar será el de la pensión no contributiva establecida para las unidades económicas en las que concurren dos beneficiarios con derecho a pensión. Por lo demás, no será de aplicación a los complementos para pensiones de incapacidad permanente en grado de gran invalidez, destinados a remunerar a la persona que atiende al pensionista, ni tampoco, a las pensiones de orfandad que se incrementan en la cuantía de la pensión de viudedad, aunque en este último caso, el límite queda referido al de la pensión de viudedad que genera el incremento. Con todo ello, se pretende, de conformidad con las recomendación 15 del Pacto de Toledo, reforzar el principio de suficiencia y solidaridad, a través de *coordinación de las esferas contributiva y no contributiva de protección*.

**Prestaciones de Muerte y Supervivencia:** La Ley de Medidas en Materia de Seguridad Social 40/2007 realizó una amplia reforma sobre la pensión de viudedad, al redefinir la dimensión protectora en caso de viudedad, no como una garantía de ingresos, sino por devolverle su carácter de renta sustitutoria, de compensación por ingresos que se pierden, de acuerdo con el Acuerdo Social de 2006, que recogía el propósito de recuperar el carácter de renta de sustitución (la muerte del causahabiente interrumpe un flujo de ingresos que contribuían al sostenimiento del beneficiario superstite). Las reformas producidas, intentaron dar respuesta a la evolución de la propia sociedad<sup>35</sup>, como ha sucedido también en algunos países europeos al respecto: se

---

alrededor de 185.000, el total de personas que disfrutaron de algún tipo de beca en empresas, ya sea a través de convenio o convocadas de manera unilateral en 2005. A fecha de 2008, el número de personas trabajando a través de una beca en empresas se situaría alrededor de las 200.000

<sup>35</sup> En este sentido es llamativa la posición adoptada en el artículo de OLARTE ENCABO, S. “*De nuevo una reforma de las pensiones de viudedad: El desmoronamiento de toda una doctrina constitucional y la ignorancia de la dimensión multicultural.*” Revista Andaluza de Derecho del Trabajo. Nº 96, 2008. p, 245 “La LMMSS, no es sin embargo, en lo que se refiere a este tema una norma “avanzada”, pues lo único que ha hecho es asumir y dar cierto valor jurídico a cambios hoy incuestionables en las formas de convivencia humana, sin embargo, y este es el tema que vamos a tratar de poner de relieve en estas páginas, no ha sido todo lo «actualizada» que cabría esperar, por su cortedad de miras, ya que hay otros cambios que también se están produciendo en nuestra sociedad. Recomendable consultar los apartados Multiculturalidad y efectos colaterales del fenómeno inmigratorio: los vínculos “matrimoniales”

asimilaron a efectos de Seguridad Social, las parejas de hecho y los matrimonios y las propias parejas de hecho con personas del mismo sexo; se modificaron las situaciones de divorcio; se introdujeron mecanismos que consideran la situación económica del cónyuge divorciado o, en su caso de la pareja de hecho respecto al fallecido; se estableció una pensión temporal para las personas con tiempos muy breves de relación matrimonial, y congruentemente se modificaron aspectos indeseables frente a situaciones de violencia de género, privando a los maltratadores de cualquier derecho que pudiesen generar las víctimas con su fallecimiento.

No obstante, el carácter de esta reforma no fue ni mucho menos el preconizado<sup>36</sup>, siendo extensas las cuestiones aun por debatir y candidatas a futuras reformas, tales como, el trato diferenciado del que goza la pensión de viudedad con respecto del resto de pensiones del sistema, haciéndola compatible con cualquier nivel de ingresos, incluidas otras prestaciones o la compatibilidad absoluta de la pensión con el trabajo, pues las diferencias entre el disfrute de la pensión trabajando o sin trabajar se limitan a la percepción del complemento a mínimo; o el hecho de que el actual sistema ignora, en cuanto al acceso al derecho a la propia pensión de viudedad, tanto la edad del/a sobreviviente, como la duración de la carrera de seguro del fallecido; la conveniencia de transformar la prestación en subsidio<sup>37</sup>, o incluso, de mantener para los nacidos y nacidas en las últimas décadas la asignación rentas vitalicias. Por ello la importancia de estudiar si en estos casos, y una vez alcanzada esa nueva situación de la sociedad, no se adecua mejor a esa realidad social la posibilidad de una indemnización en pago único, o de una prestación temporal, tal y como está en el propio mandado de la Comisión parlamentaria en octubre de 2003, cuando sugería una reformulación integral de la pensión de viudedad. La reforma de la Ley 40/2007 fue menos ambiciosa que otras de mayor calado realizadas en países europeos, la realidad española, con cambios sociales más recientes que en otros países, se resentiría claramente en términos de equidad entre sexos si desaparecieran las pensiones de muerte y supervivencia<sup>38</sup>. Con

---

simultáneos (poligamia) y sus efectos sobre la pensión de viudedad; y el aparato La “ignorancia” de la diversidad cultural “interna”: críticas a la doctrina constitucional. [sobre el rito gitano]

<sup>36</sup> OLARTE ENCABO, S. “De...cit.. p. 245 “Es una reforma inacabada y se abre una etapa previa de estudio, ya que estamos ante una cuestión compleja y de una gran sensibilidad y esa prudencia o temor del legislador se evidencia porque no hay compromiso de aprobar una ley a corto ni a medio plazo; recordemos que el único compromiso expresado en la LMSS —Disposición adicional vigésima quinta— revista andaluza. Desbaratamiento doctrina constitucional”

<sup>37</sup> DESDENTADO BONETE, A. “Seguridad...cit..p. 2

<sup>38</sup> Documento sobre revisión del Pacto de Toledo. 2010. p. 35

todo, en la Disposición Adicional 15<sup>a</sup>, encargaba al gobierno un estudio sobre su reforma integral. A la espera de éste, y llegados a la actual LAMMSS, se anuncia para 2012 y siguientes ejercicios, la introducción de las previsiones normativas necesarias para cumplimentar las recomendaciones incluidas en el Pacto de Toledo.

**Agencia Seguridad Social:** Otra llamativa novedad, que parece haber pasado inadvertida entre disposiciones adicionales, es el cambio institucional en la organización gestora de la Seguridad Social. Se autoriza al Gobierno para crear la Agencia Estatal de la Administración Única de la Seguridad Social *cuyo objeto es llevar a cabo, en nombre y por cuenta del Estado, la gestión y demás actos de aplicación efectiva, en régimen de descentralización funcional, del sistema de la Seguridad Social, así como aquellas otras funciones que se le encomienden*. Se sumarán a este nuevo ente, el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), el Instituto Social de la Marina (ISM) respecto a las funciones de Seguridad Social propias a la gestión del Régimen Especial de los Trabajadores del Mar, la Tesorería General de la Seguridad Social, la Gerencia de Informática de la Seguridad Social y el Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social<sup>39</sup>. Es ya común, de un tiempo a esta parte, el uso de la figura de Agencia (Agencia Española para la Seguridad Alimentaria, o para el Medicamento, o la Agencia Estatal de la Administración de Tributaria<sup>40</sup>). El propósito que se esconde tras esta nueva Agencia, es lograr que sistema de la Seguridad Social se aplique, con el alcance y en las condiciones de máxima eficacia, acorde con la recomendación número 8 del pacto de Toledo, *“la eficacia y legitimidad de los mecanismos de protección social también está relacionado con una gestión que corresponda adecuadamente, con agilidad y de forma simplificada, a las demandas de los ciudadanos”*.

**Integración y Convergencia de Regímenes Especiales:** La disposición adicional novela de LAAMSS, en continuidad con anteriores acuerdos sociales, y con las consideraciones del Pacto de Toledo, prosigue en la línea armonizadora de

---

<sup>39</sup> Sobre recomendaciones a la estructura organizativas del nuevo Ente, ver APARICIO PEREZ, J.C., “Los aspectos organizativos y financieros de la seguridad Social del Futuro”. Foro Seguridad Social. Nº 18-19. 2007. p.165

<sup>40</sup> APARICIO PEREZ, J.C., “Los...cit.p.167. “La analogía y coincidencia funcional, que debería existir entre la Agencia Tributaria y la posible Agencia de Seguridad Social debería conllevar a una cierta coincidencia organizativa entre ambas Agencias (...) Pero, al propio tiempo, existen diferencias importantes incluso en las materias en que se advierten analogías.”

equiparación entre regímenes especiales<sup>41</sup>, estableciendo el mandato para el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, de equiparar durante los próximos años las bases mínimas de cotización a las bases medias del Régimen General, para ello se prevé que crezcan de forma similar, con el fin de hacer converger la intensidad de la acción protectora de los trabajadores por cuenta propia con la de los empleados por cuenta ajena. Sin duda una medida loable, que gracias a esta progresiva subida de las bases logrará un incremento real de las prestaciones futuras, pero que, consciente el legislador de las dificultades para su materialización, apostilla que *“las subidas de cada año se debatirán en el marco del diálogo social y no serán aplicables cuando la crisis económica redunde en pérdida de rentas o empleo en este colectivo.”*

Otras medidas que involucran de cerca a los regímenes especiales son las contenidas en los artículos 2 y 7 del proyecto. El art. 2 regula las exenciones en la cotización para largas carreras de seguro con 65 o más años de edad, contemplada en el art. 112bis LGSS. La actual redacción, exime de cotizar por contingencias comunes a empresas y trabajadores (salvo IT derivada de las misma), para aquellos con 65 años o más, y 35 o más años cotizados; la nueva redacción propuesta, eleva lógicamente años y períodos de cotización: será entonces aplicable, a trabajadores con 65 años de edad, y 38 años y 6 meses de cotización, o trabajadores con 67 años de edad y 37 de cotización. Esto, que es así, para el Régimen General, y encontraba su traslado para los Regímenes Especiales de Trabajadores del Mar y del Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, en la disposición adicional 32º LGSS, igualmente quedan modificados en dichos términos. Por su parte, el art.7 del proyecto LAAMS amplía la cobertura de la contingencia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, generalizando su protección, pasando a formar parte de la acción protectora de todos los regímenes que integran el sistema de Seguridad Social, eso sí, a partir del 1 enero de 2013 y para aquellos trabajadores que causen alta a partir de tal fecha. Sin embargo, el proyecto no ha recogido las medidas previstas en el Acuerdo Social de 2011, sobre integración de regímenes, como la revisión de la situación del Régimen Especial de Empleados de Hogar a los efectos de su integración en el Régimen General de la Seguridad Social, o la habilitación de un periodo transitorio de evolución de las cotizaciones de los trabajadores pertenecientes al Régimen Especial Agrario de la

---

<sup>41</sup>En este sentido ver ANIORTE LOPEZ, M.A. *“Modificaciones en los Regímenes Especiales de la Seguridad Social”*, en CAVAS MARTINEZ, F. et al, *La...cit...p. 227 y ss.*

Seguridad Social, que permita la integración definitiva en el Régimen General, a la par que garantice la competitividad de las explotaciones agrarias.

Finalmente, a cerca de las Clases Pasivas, con el reciente encuadre de los funcionarios de nuevo ingreso en cualquiera de las Administraciones Públicas en el Régimen General, cabe preguntarse por una hipotética integración de estos grandes colectivos (MUFACE, MUGEJU, ISFAS) en el sistema de Seguridad Social, “que aportaría mayor incremento de cotizaciones, control del gasto sanitario, control de la IT, ahorro en la gestión del sistema pues en su momento se vislumbró que podrían caminar por ahí, cuando la integración de MUMPAL, de los funcionarios de la administración local”. Responde Isabel López i Chamosa: “Es verdad que nunca sea planteado esto en el Pacto de Toledo, porque el primer paso que se plante es la equiparación de regímenes para dejar un gran sistema de trabajadores por cuenta propia y otro por cuenta ajena (...) Es un tema que podemos apuntarnos para hacer una reflexión de cara a la siguiente discusión sobre el Pacto de Toledo.”<sup>42</sup>

### III. CONCLUSIONES

Aun cuando todavía debe recorrer el trámite parlamentario para su aprobación definitiva, y sea previsible el sometimiento a enmiendas, la actual reforma de las pensiones, es ya una realidad. No se ha de esperar la introducción de grandes modificaciones, éstas han sido mínimas en los informes de los órganos consultivos respecto al anteproyecto. La reforma de las pensiones actúa acorde con las recomendaciones del Pacto de Toledo y del Acuerdo Social de 2 de Febrero de 2011, aunque no es tanto una transformación sistémica de la Seguridad Social como pudiese intuirse, sino que incide casi con exclusividad en la prestación de Jubilación. Dentro del histórico de reformas (en 1985 se amplió el periodo mínimo de cotización de 2 a 8 años, y una década más tarde a 15 años) la nueva LAAMSS no actúa como tradicionalmente se ha hecho sobre el periodo de carencia, sino sobre los otros parámetros nucleares: la edad de jubilación (incrementándola, aunque salvaguardando

---

<sup>42</sup> En referencia a una cuestión planteada en mesa redonda. PÉREZ MADRID, J.E., MORANO MASA, J., LÓPEZ I CHAMOSA, I., MARTÍNEZ-PUJALTE LOPEZ, V., “*Las demandas sociales de los ciudadanos*” Foro Seguridad Social. Nº 18-19. 2007. p.25

vía de escape del mercado de trabajo a los 61 años en situaciones de crisis) y el cómputo de la base reguladora (cambios en la fórmula e introducción de criterios de mayor proporcionalidad). Desde su entrada en vigor, prevista para el 1 de Enero de 2013, hasta su culminación en 2027, su impacto no comenzará a percibirse hasta dentro de un tiempo.

Desde una vertiente crítica, hacer constar la presencia de ciertas incongruencias, como el mantener abierta la jubilación parcial a 61 años, mientras se restringa la modalidad anticipada a 63 años, o el aumento del número de años empleados en el cálculo de la Base Reguladora, pero no el periodo mínimo de carencia. Asimismo, algo se podría reprochar al legislador, por no actuar sobre otros parámetros que no fueran los gastos en pensiones y hacerlo además con tal vehemencia; posiblemente, lo inquietante de la reforma, sea el contexto de incertidumbre y corrosión del mercado de trabajo, en que se enmarca, Esta reforma no será única, la LMMSS, no supone un punto de llegada que agote posibilidades, sino que con ella se abren nuevas actuaciones para su futuro desarrollo, probablemente habrá que delimitar nuevos colectivos y coeficientes, que por la penosidad de su trabajo (sirva de referente el claro ejemplo de trabajadores de la construcción) sea necesario fijar ciertas salvedades, algo propio de un sistema “gradual y flexible”; otras vías a explorar en el futuro podrían girar en torno al aumento del período computado para el cálculo en la base reguladora o en su caso del periodo de carencia, e incluso, nuevas modificaciones en la edad. Por otro lado, las pensiones de viudedad, vuelven a colocarse nuevamente en la agenda del legislador.

La reforma se plantea incardinada en el marco de la separación de fuentes de financiación del sistema, algo sobre lo que parece existir casi unanimidad sobre su conveniencia, pero podríamos apuntar si no es esto, lo que precisamente encorseta la acción legislativa, conduciendo inevitablemente a una disminución de la acción protectora y endurecimiento de requisitos cada vez mayor, que incluso llegado el momento sea ineficaz actuar por esta vía, siendo oportuno un replanteamiento de los términos de la separación de fuentes, explorando y permitiendo otras sendas parciales de financiación, aunque éste, ciertamente es otro tema. En cualquier caso, el debate sobre la sostenibilidad del sistema, lejos de cerrarse con esta reforma, está hoy día más vivo que nunca.-