

La anunciada reforma negociada “express” para 2017 en el marco del pacto de toledo

The announced reform negotiated 'espresso' for 2017 in the framework of the Pact of Toledo

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ

*CATEDRÁTICO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA UNIVERSIDAD DE GRANADA
DIRECTOR DE LA REVISTA DE DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, LABORUM
PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL (AESSE)*

GUILLERMO RODRÍGUEZ INIESTA

*PROFESOR TITULAR DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL
UNIVERSIDAD DE MURCIA
MAGISTRADO (SUPL.) DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MURCIA*

“LELIO.- Desde luego, Catón, puesto que esperamos o al menos queremos, sin lugar a dudas, llegar a viejos, nos harías un gran favor a los dos –puedo también asegurarlo en nombre de Escipión–, si pudiéramos aprender de ti los procedimientos con los que poder sobrellevar la edad, a medida que vaya pensando, con mayor facilidad.”

Sobre la vejez. CICERÓN

Ha comenzado el año 2017 con el consenso por parte de los interlocutores sociales de que es preciso una inminente reforma de la Seguridad Social, que a juicio de los mismos debería de centrarse en:

A) Mejorar los ingresos del sistema público de pensiones.

Figurando como líneas de actuación:

- Conseguir una nueva inyección económica al Sistema. Y para ello se habla de de crear un impuesto específico para financiar la Seguridad Social (como ocurre en Francia) o que alguno de los tributos existentes parciamente respondan o contribuyan a ello (sería el caso del IVA).
- Incrementar las cotizaciones acercándolas a los salarios reales. Sugiriendo eliminar el tope máximo de cotización (“destope” de bases cotización)
- La eliminación de las reducciones en la cotización como pretendida medida de fomento de la contratación por su repercusión en los ingresos de la Seguridad Social.

B) Reducción de los gastos de prestaciones contributivas.

Como líneas de trabajo se habla de la derivación de las pensiones de viudedad y orfandad al nivel no contributivo y por tanto a financiar por los Presupuestos Generales del Estado; o mantenerlas en el nivel contributivo, pero financiado por los impuestos. Lo que en definitiva supondría tener que abordar una reforma en profundidad de las pensiones de supervivencia.

C) La reforma del régimen de la jubilación activa.

Para ello se propugna la plena compatibilidad (o mayor apertura favoreciendo la compatibilidad) de la pensión de jubilación con los ingresos por trabajos por cuenta ajena o propia.

La urgencia de acometer tales reformas se explica o justifica (en lo que respecta a los apartados A y B) en que al ritmo actual de disposiciones del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, este se agotará a finales de 2017¹.

Resulta oportuno analizar estas posibles y futuras reformas poniéndolas en relación con las recomendaciones del Pacto de Toledo de 1995 (teniendo en cuenta su renovación y reforma aprobadas por Resolución de 2-10-2003 y de 25-1-2011 del Congreso de los Diputados, respectivamente) y el Informe de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social sobre el desarrollo del Pacto de Toledo 2011-2015².

Sobre la mejora de los ingresos.

En este punto se podrían ver afectadas las Recomendaciones 1 (Separación y clarificación de las fuentes de financiación; 2 (Mejoras de las bases); 6 (Cotizaciones orientadas al empleo); y 8 (Evolución de las cotizaciones).

En relación con el proceso de separación y clarificación de las fuentes de financiación parece que en el año 2013 quedó culminado el proceso de separación de fuentes, al menos en lo referente al complemento a mínimos de las pensiones. Por lo que respecta a la financiación de las prestaciones no contributivas y universales, la disposición adicional octogésima de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado estableció que de acuerdo con la disposición adicional duodécima de la Ley 27/2011, que el gobierno avanzaría procurando la compatibilidad de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera con los de plena financiación de las prestaciones no contributivas y universales a cargo de los presupuestos de las Administraciones Públicas, para lo cual debería de valorar las condiciones

¹ En este sentido pueden leerse noticias como esta: “El gobierno admite ante Bruselas que sólo hay “hucha” de las pensiones para un año. **El Fondo de Reserva de la Seguridad Social ya tiene fecha de defunción: diciembre de 2017.** Para entonces, y según los cálculos del propio Gobierno en funciones, el déficit acumulado habrá dejado casi vacía la hucha de las pensiones y, por lo tanto, hará imposible el abono de la paga extra de Navidad... **El Fondo de Reserva de la Seguridad Social ya tiene fecha de defunción: diciembre de 2017.** Para entonces, y según los cálculos del propio Gobierno en funciones, el déficit acumulado habrá dejado casi vacía la hucha de las pensiones y, por lo tanto, hará imposible el abono de la paga extra de Navidad”. La noticia se puede consultar en <http://www.elmundo.es/economia/2016/11/22/58341544ca4741ae138b457a.html>.

² El informe tuvo su entrada en el Registro del Congreso de los Diputados el 1-4-2016, con número 4499.

de las prestaciones incluidas en el sistema que tengan tal condición. Se reconocía pues la deficitaria financiación del Estado respecto a la cobertura de gastos y prestaciones comprendidas en el nivel no contributivo de la Seguridad Social.

Por otro lado el considerar que el sistema de Seguridad Social debe extender su acción no solamente a la acción protectora directa sino también a medidas de apoyo a la política social y económica, instrumentándose estas a favor de situaciones que precisan respuestas urgentes en sectores económicos en crisis o de actuaciones preferentes o estratégicas, no debe olvidarse las numerosas e importantes medidas relativas a exenciones, bonificaciones y reducciones en la cotización que han supuesto una importante merma en los ingresos del sistema³. Y que incluso se extienden a situaciones derivadas de fenómenos naturales que son financiadas por los presupuestos del SEPE, PGE o en algunas ocasiones por los de la TGSS⁴.

Dentro de esta actuación de la Seguridad Social más allá de la acción protectora, su participación en las medidas de fomento de empleo relativas a bonificaciones y exoneración de las cotizaciones sociales supone en principio un menoscabo para las arcas de la Seguridad Social; con más que discutibles resultados en el campo del objetivo legitimador de la creación o fomento del empleo. Por ello la Recomendación 6 del Pacto de Toledo señalaba que *“Las políticas de bonificaciones estarán condicionadas al mantenimiento del equilibrio financiero de las cuentas públicas”*. Y dado que las reducciones en las cotizaciones establecidas como medidas de fomento de empleo se consideran un riesgo en la cobertura de la financiación de las prestaciones y un perjuicio para el equilibrio presupuestario del sistema la modificación del Pacto de Toledo del año 2011, insistía en *“...en todo caso las políticas activas de empleo que introduzcan bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social deberán efectuarse exclusivamente con cargo a la fiscalidad general...”*. Parecía que estas recomendaciones iban a ser atendidas tras el prometedor RD-ley 20/2012, que tenía como objetivos –entre otros– la reordenación del sistema de bonificación y nuevos incentivos a la contratación, pero del que se olvidó unos meses que más tarde ya que volvieron adoptarse medidas urgentes, como: a) de reforma del mercado laboral introduciendo medidas dirigidas a los jóvenes desempleados y PYMES con nuevas bonificaciones y una nueva modalidad contractual el contrato de apoyo a emprendedores (RD-ley 3/2012 y Ley 3/2012); b) de medidas de apoyo al emprendedor, buscando la mejora de la empleabilidad de los jóvenes y fomento del espíritu emprendedor incluyendo importantes incentivos a la contratación a tiempo parcial con vinculación a la

³ En este sentido “La ministra de Empleo y Seguridad Social, **Fátima Báñez**, ha propuesto hoy en su comparecencia ante el Pacto de Toledo que las **reducciones de cotizaciones se conviertan en bonificaciones** a la Seguridad Social “para aliviar las cuentas del sistema”, la noticia se puede consultar en <http://www.elmundo.es/economia/2016/11/22/58341544ca4741ae138b457a.html>.

⁴ Financiaciones de este tipo pueden verse: RD-ley 6/2011, de 13 de mayo, medidas urgentes para reparar los daños causados por los movimientos sísmicos acaecidos en 2011 en Lorca; RD-ley 17/2011, de 31 de octubre, de medidas complementarias la RD-ley 6/2011; Ley 14/2012, de 26 de septiembre, daños producidos en incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridas en varias Comunidades Autónomas; RD 389/2013, de 31 de mayo, ampliación del ámbito de aplicación de la Ley 14/2012; RD-ley 2/2014, de 21 de febrero de medidas urgentes para reparar los daños causados en los primeros meses de 2014 por las tormentas de viento y mar en la fachada atlántica y la costa cantábrica; y RD-ley 2/2015, de 6 de marzo, para reparar los daños causados por las inundaciones y otros efectos de los temporales de lluvia, nieve y viento acaecidos en los meses de enero, febrero y marzo de 2015. Ver un resumen de ellas en Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo 2011-2015, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, págs. 42 y ss.

formación y para la contratación indefinida de jóvenes en microempresas y empresarios autónomos; c) medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores, promoviendo el trabajo a tiempo parcial; d) medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida, incorporando una importante reducción de las cotizaciones sociales para favorecer la creación del empleo neto estable, creando la conocida tarifa plana reducida en la cotizaciones sociales para nuevas contrataciones indefinidas que mantenga empleo neto durante al menos tres años (RD-ley 3/2014 y su prórroga por RD-ley 17/2014; d) medidas de incentivo al empleo estable que han venido a consistir en la fijación de un mínimo exento en la cotización empresarial por contingencias comunes a la Seguridad Social por la contratación indefinida de trabajadores (RD-ley 1/2015); y e) las diversas medidas de actualización en materia de autoempleo, fomento y promoción del trabajo autónomo que se actualizado y mejorado con la Ley 31/2015.

Como se puede apreciar por lo reseñado, el propósito de la eliminación de las reducciones en la cotización como supuesta medida de fomento del empleo con cargo a la Seguridad Social no es ninguna novedad, sino un deseo que no ha encontrado luego la su respaldo por los distintos Gobiernos hasta la fecha. La idea es plausible pero no parece que esta sea la línea que quiera seguir y, ejemplo de ello es la Proposición de Ley de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo, presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos⁵ en la que se proponen: a) medidas para reducir las cargas administrativas de los trabajadores autónomos como una modulación (rebaja) de los recargos por ingresos fuera de plazo de las cuotas y la posibilidad de cambios de bases de cotización dentro del año (hasta cuatro); b) medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo entre las que se propone una tarifa plana de cotización para los trabajadores autónomos, mejoras en la bonificación de cuotas durante las situaciones de descanso por maternidad, adopción, acogimiento, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural y paternidad.

Y finalmente nos encontramos con una nueva propuesta de mejora de los ingresos vía incremento de las cotizaciones por acercamiento de las bases de cotización a los salarios reales y la revisión de bases en aquellos regímenes/sistemas especiales en que la cotización mayoritaria sigan efectuándose sobre bases mínimas es una de las recomendaciones del Pacto de Toledo (la 5ª), de su renovación y revisión⁶. Es obvio que si se “*destopa*” la base máxima de cotización tendrá un efecto positivo en los ingresos de la Seguridad Social, pero siempre que no se pierda de vista la función redistributiva de la misma, y por tanto habrá que “*destopar*” también el tope máximo de la pensión, al menos en unos términos razonables. Si no fuera así entraríamos en terrenos puramente confiscatorios que no tienen nada que ver con la solidaridad intergeneracional que tanto se pregona y que justifican el incremento de las bases de cotización y las subidas de las pensiones mínimas pero en menor cuantía las máximas.

⁵ Publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, 18 de noviembre de 2016, núm. 56.1.

⁶ Y así hemos podido leer que “Mariano Rajoy se ha mostrado dispuesto a estudiar la posible eliminación de los topes de cotización a la Seguridad Social de los salarios más elevados, **tal y como propone Podemos entre otras medidas para intentar garantizar la sostenibilidad de las pensiones**. “Sin duda se puede hablar de ello”, ha afirmado. Así lo ha manifestado el presidente en el primer pleno de control al Gobierno en el Senado tras casi un año de parálisis. Ha sido en respuesta al senador Ramón Espinar de la formación morada cuando Rajoy ha asegurado **no ver con malos ojos algunos de los planteamientos del partido de Pablo Iglesias**.”, la noticia se puede encontrar en <http://www.elmundo.es/economia/2016/11/22/58347f70e5fdea2c658b45fb.html>.

Estamos ante lo que se ha venido a conocer como “*las continuas reformas silenciosas*” de la Seguridad Social que no vienen a ser otra cosa que elevar la base de cotización de máxima más que lo hace la pensión máxima y que pasa desapercibido para los ciudadanos⁷. Medida esta que como elemento de contención del gasto es efectivo pero poco solidario con el esfuerzo de aquellos que cotizan por la base máxima. Ni agentes ni interlocutores sociales han concretado nada y resulta sumamente ilustrativo que “*El Partido Popular y el PSOE —también CCOO— coinciden en que lo urgente es atacar el problema de las pensiones desde el lado de los ingresos —lo prioritario ahora no son los gastos—, y en este sentido, está abierto a negociar la eliminación de los topes que hoy existen tanto en las cuantías de las bases de las cotizaciones como en la cantidad que hoy perciben los pensionistas. Es decir, habría ‘destope’, pero siempre que se mantuviera una cierta proporcionalidad, ya que no tendría sentido elevar las bases máximas de cotización actuales (3.642 euros mensuales) y, en paralelo, no elevar la cuantía máxima (2.567,28 euros brutos mensuales)*”⁸. Y si se elevaran los topes máximos de las prestaciones se daría una mayor proporcionalidad con el esfuerzo contributivo y casaría mejor con la recomendación 9ª del Pacto de Toledo “Sobre la equidad y el carácter contributivo del sistema”.

Sobre la reducción de los gastos de prestaciones contributivas

En este aspecto de lo único que se habla es de las pensiones de viudedad y orfandad (no se incluyen otras prestaciones por muerte y supervivencia). El Pacto de Toledo en su recomendación 12ª “*Reforzamiento del principio de solidaridad*”, se referirá a las pensiones de viudedad en el sentido de recomendar mejoras en aquellas situaciones de pensionista con menores ingresos y en cuanto a la orfandad para sugerir la elevación de la edad máxima de permanencia en su percibo. En el año 2003 con la renovación del Pacto de Toledo se hablará de la necesidad de “*una reformulación integral de las prestaciones de supervivencia que atiendan a un doble objetivo: por una parte cubrir de forma efectiva las necesidades familiares que se producen como consecuencia del fallecimiento de una persona y, por otra, mejorar sustancialmente las actuales prestaciones de viudedad de las personas que no disponen de otros ingresos, especialmente en el caso de los mayores de 65 años. Se recomienda asimismo, eliminar las contradicciones que se derivan de la aplicación de las normas reguladoras de la viudedad*”. Y en relación con la pensión de orfandad se recomienda “*... profundizar en mejoras..., especialmente en los casos en los que la cuantía de la prestación es muy reducida unido a situaciones de falta de ingresos alternativos o ingresos relativamente bajos*”. Por su parte en la modificación del Pacto de Toledo de 2011 y en relación con las prestaciones de viudedad y orfandad se propondrá una reformulación integral de las prestaciones por muerte y supervivencia —en especial viudedad y orfandad y concretamente lo siguiente⁹:

— “*Mejorar las pensiones de viudedad en particular la de las personas mayores de 65 años en riesgo de pobreza y orfandad*”. Eso sí con el “*...mantenimiento del carácter contributivo de estas prestaciones, y*

⁷ Ver CONDE-RUIZ J. I. y GONZÁLEZ, C.L: La “Reforma silenciosa”: los efectos de los límites máximos y mínimos (de cotización y pensiones) sobre la sostenibilidad del sistema, Premios FIPROS 2011, resumen ejecutivo págs. 1 a 11, 2012.

⁸ La noticia puede encontrarse en http://www.elconfidencial.com/economia/2016-10-24/pensiones-cotizaciones-seguridad-social-pacto-de-toledo-destope-fondo-de-reserva_1279168/

⁹ Recomendaciones 13 y 14 de la Resolución de 25 de enero de 2011 del Congreso de los Diputados.

entiende que la adopción de medidas que introduzcan criterios basados en condiciones específicas para el acceso a ellas (edad, renta, hijos, compatibilidades, ...) no puede modificar dicha naturaleza básica”.

- Intensificar la protección de beneficiarios de la pensión de viudedad mayores de 65 años en que la pensión sea su fuente principal de ingresos.
- Extensión de la pensión de orfandad a los 25 años.
- Tratamiento fiscal más favorable a las pensiones de viudedad.

La Ley 27/2011, de 1 de agosto a través de su DA. 30ª pretendía dar cumplimiento a la mejora de las pensiones de viudedad de los mayores de 65 años mediante el establecimiento de un porcentaje nuevo, el 60 % en lugar del 52 % establecido con carácter general y mandataba al Gobierno para introducir un mecanismo corrector de la tributación en el IRPF de estas pensiones. Si bien no debe olvidarse que la aplicación de esta disposición adicional fue aplazada por la DA. 9ª del RD-ley 20/2011, de 30 de diciembre y luego sucesivamente por todas las Leyes de Presupuestos Generales del Estado hasta la fecha. Por otra parte la extensión de la pensión de orfandad hasta los 25 años, si fue atendida y puesta en marcha de forma gradual, siendo plenamente operativa en 2014.

En la actualidad la situación de las pensiones de viudedad es la siguiente¹⁰:

Pensiones de viudedad	Número	Gasto/año millones en euros
Con garantía de mínimos	765.904	6.524,79
Sin garantía de mínimos	1.564.184	14.158,23
TOTAL	2.330.088	20.683,02

Otros datos de interés son:

- La mayoría de las altas en pensiones de viudedad proceden de pasivos.
- La edad media de las pensiones en vigor de viudedad se sitúa en 76,4 años (72 años en caso de hombres).
- El sexo predominante en el disfrute de la pensión es el de mujeres que representan el 92,5 % y de ellas el 84,5 % tienen 65 o más años.
- El importe medio de las pensiones de las mujeres es superior al de hombres.
- Las pensiones de viudedad en vigor por grupos de edad son¹¹:

GRUPOS DE EDAD	TOTAL		HOMBRES		MUJERES	
	Número	Importe Medio	Número	Importe Medio	Número	Importe Medio
Menores de 65 años	387.228	692,74	52.973	613,99	334.255	705,22
Con 65 o más años	1.942.770	622,33	120.907	420,11	1.821.863	635,75
TOTAL	2.330.088	634,04	173.883	479,18	2.156.205	646,52

¹⁰ Los datos proceden del Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo 2011-2015, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, págs. 262 y ss.

¹¹ Los datos proceden del Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo 2011-2015, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, pág. 263.

— La pensiones de viudedad con mínimos por grupos de edad¹²

GRUPOS DE EDAD	TOTAL		HOMBRES		MUJERES	
	Número	Importe Medio	Número	Importe Medio	Número	Importe Medio
Menores de 65 años	88.857	558,23	7.983	556,29	80.874	558,42
Con 65 o más años	677.000	615,10	9.140	574,35	667.860	615,66
TOTAL	765.904	608,51	17.125	565,94	748.779	609,48

— Las pensiones de viudedad concurrentes sin complemento a mínimos (bien con ingresos por trabajo o con pensiones) son las siguientes¹³

GRUPOS DE EDAD	TOTAL		HOMBRES		MUJERES	
	Número	Importe Medio	Número	Importe Medio	Número	Importe Medio
Con trabajo	126.319	677,09	22.801	617,16	103.518	690,29
Con una o más pensiones concurrentes	799.319	488,01	112.009	390,80	687.310	503,85
TOTAL	815.638	1165,10	134.810	1.007,96	790.828	1194,14

— Las pensiones de viudedad únicas sin garantía de mínimos son¹⁴:

TOTAL		HOMBRES		MUJERES	
Número	Importe Medio	Número	Importe Medio	Número	Importe Medio
764.865	812,20	44.749	667,18	720.116	821,22

— Por lo que respecta a la pensión de orfandad merece destacar la ampliación paulatina de la edad en el percibo de la pensión de orfandad (que concluyó el 31-12-2013) ha supuesto un incremento notable del número de pensionistas:

Edad	2011	2012	2013	2014	2015
=<21	126.076	125.163	124.055	123.411	123.411
21	17.130	17.979	18.103	17.450	16.831
22	1.597	18.046	19.106	19.310	18.838
23	1.347	1.775	19.902	20.140	20.199
24	1.034	1.417	1.896	19.849	20.553
25	463	570	582	1.001	1.344
>25	127.430	130.271	132.712	135.170	137.248

La idea de la reforma de estas pensiones gira en torno a dos ideas que pudiera pensarse que están relacionadas:

- a) La que propugna Comisiones Obreras que entiende “...que su financiación con impuestos resolvería, a medio plazo, una parte significativa del incremento de financiación que es necesario asegurar para que el sistema público de pensiones

¹² Los datos proceden del Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo 2011-2015, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, pág.263.

¹³ Los datos proceden del Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo 2011-2015, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, pág.263.

¹⁴ Los datos proceden del Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo 2011-2015, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, pág.263.

sea sostenible y pague prestaciones de calidad. Constituiría, por tanto, una medida muy relevante para garantizar la financiación del sistema, comparable, salvando las distancias, a las grandes decisiones tomadas en 1995 y 1996 (especialmente la adopción del principio de separación de fuentes), con excelentes resultados, que nos han traído hasta hoy” Añadiendo a continuación que *“En ningún caso se plantea desde CCOO la revisión del régimen jurídico de las pensiones derivadas de muerte y supervivencia que deben seguir teniendo naturaleza contributiva, y permanecer dentro del Sistema de Seguridad Social, respetando la singular condición que actualmente ostenta derivada de que la persona beneficiaria de la prestación es distinta de quien originó el derecho contributivo”*¹⁵.

- b) Y la que parece que interesa el Gobierno: *“El secretario de Estado de la Seguridad Social, **Tomás Burgos**, ha concretado que serían las llamadas pensiones de muerte y supervivencia las candidatas a dejar de ser **pensiones contributivas** y pasar a financiarse con cargo a los presupuestos a través de los impuestos”*¹⁶.

La propuesta de CC.OO puede tener una quiebra y es no explica cómo salvar la contradicción con la Recomendación primera del Pacto de Toledo de “Separación y clarificación de las fuentes de financiación”.

Por lo que respecta a la que parece proclive a presentar el Gobierno habría que decir que casa mal con lo antes reseñado acordado en el seno de la Comisión del Pacto de Toledo en 2011 *“...mantenimiento del carácter contributivo de estas prestaciones, y entiende que la adopción de medidas que introduzcan criterios basados en condiciones específicas para el acceso a ellas (edad, renta, hijos, compatibilidades,...) no puede modificar dicha naturaleza básica”*. Y eso supondría una asistencialización y deriva de la protección hacia el nivel no contributivo del sistema. La reforma de llevarse a cabo y ubicar la protección a la viudedad y orfandad en el nivel no contributivo, tendría importantes consecuencias. Si se quiere ser congruente con el régimen jurídico general de las prestaciones no contributivas habría que:

- Concretar las condiciones de acceso a la protección. Dejaría de tener sentido exigir afiliación, alta y cotización previa. No tendría mucho sentido mantener los actuales requisitos en los casos de las parejas de hecho o en las situaciones de ruptura o separación;
- Redefinir las condiciones de mantenimiento (por ejemplo, compatibilidades), suspensión y extinción de las pensiones.

¹⁵ Véase el documento “Propuestas de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras para garantizar la calidad y sostenibilidad, actual y futura, del sistema público de pensiones. Presentado en la comparecencia del Secretario General de CCOO en la Comisión Parlamentaria de seguimiento y evaluación de los Pactos de Toledo, de 28 de noviembre de 2016, págs. 22 y ss.

Curiosamente la noticia que publicó el confidencial señala que lo *“... que plantea el sindicato de **Ignacio Fernández Toxo** es que sean los **impuestos**, y no las cotizaciones sociales, quienes financien tanto las pensiones de **viudedad** como las de **orfandad** «Y la razón que se da es» ... que estas pensiones no son de naturaleza contributiva (los beneficiarios no han cotizado por ello), y, por ello, debe ser el Estado, a través de sus propios recursos, quien debe correr con el gasto”*. La noticia se puede encontrar en http://www.elconfidencial.com/economia/2016-10-17/ccoo-pensiones-toxo-salarios-viudedad-orfandad-deficit-seguridad-social_1275745/

¹⁶ La noticia puede verse http://cadenaser.com/ser/2015/08/19/economia/1439987834_297829.html

- Concretar cuál sería el importe de las mismas. Dejarían de tener sentido las fórmulas de cálculo y determinación de la pensión y habría que ir a una cuantía única que la lógica de las prestaciones no contributivas sería siempre inferior incluso a las actuales cuantías mínimas.
- Etc.

Lo que se nos ofrece no es simplemente un mero cambio en la financiación. Eso no es lo que se está diciendo. Si se quiere abordar una reforma de las prestaciones de supervivencia hágase con claridad y a sabiendas de a lo que se quiere llegar. El déficit de la Seguridad Social no lo han provocado las pensiones de supervivencia. Los datos estadísticos facilitados por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social son sumamente elocuentes del “peso” en el déficit de estas prestaciones.

Sobre la reforma del régimen de compatibilidades de la pensión de jubilación

En la editorial del número 9º de esta revista, que titulábamos “*El imparable camino hacía la flexi-jubilación o la compatibilidad plena entre trabajo y pensión*”¹⁷, ya comentábamos esta idea. Una declaración genérica de compatibilidad de la pensión de jubilación con las rentas de trabajo (bien por cuenta ajena o cuenta propia), se esté de acuerdo o no con ello, tiene importantes consecuencias, a saber:

- Ya no tendrá sentido hablar en *ius strictum* de contingencia protegida, a recordar el cese en el trabajo por el cumplimiento de una edad.
- Ni tampoco de situación de necesidad a cubrir es decir, la pérdida de rentas derivada del cese en el trabajo.
- Y entonces la pensión de jubilación de la Seguridad Social no será otra cosa que un ahorro de futuros, de manera análoga a la derivada de un plan de pensiones privado.

Hay que partir de una obviedad, una cosa es introducir medidas en el sistema que contribuyan al sostenimiento y viabilidad del mismo como aquellas que tienen como objetivo retrasar el acceso a la jubilación ordinaria o evitar jubilación anticipadas, y otra son aquellas que pretenden favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores mayores y promover el envejecimiento activo. Estas últimas, han tenido especialmente eco en el nuevo marco legal que se instaura a partir de 2011. Primero con la DA. 31 de la Ley 27/2011, que amplió los supuestos de compatibilidad entre la percepción de la pensión de jubilación y la realización de actividades por cuenta propia cuando los ingresos no superen el SMI; y la segunda con la introducida por el RD-ley 5/2013, de 15 de marzo, en la que se introdujo la modalidad denominada jubilación activa que permite compatibilizar el trabajo por cuenta propia o ajena con la realización de una actividad, con independencia de los ingresos que se tengan por ello si bien reduciendo el percibo de la pensión al 50 % de su importe con unas obligaciones de cotización limitadas a una cuota de solidaridad.

El problema de la compatibilidad o no y de si estas últimas medidas de potenciación de la presencia activa de los trabajadores de más edad en la sociedad que son necesarias, han

¹⁷ RDSS. *Laborum*, Número 9, págs. 13 a 20.

cochado un especial auge hace unos meses, concretamente desde primeros del año 2016. Comenzamos el año pasado con noticias como esta “... *El conflicto de las pensiones sacude la literatura española. El Ministerio de Empleo reclama la pensión a autores jubilados que siguen publicando. Decenas de creadores son inspeccionados*”¹⁸. La noticia no quedó aquí sino que incluso llevó a que el Defensor del Pueblo abriera actuaciones (Queja número 15009913), a instancia de “La Plataforma Seguir Creando” para conocer las razones por las que se estaban llevando a cabo la suspensión de la pensión de jubilación por trabajos literarios, el requerimiento de devolución de prestaciones consideradas como indebidas y sanciones por infracciones sociales. La actuación concluyó en unas recomendaciones, de fecha 11-8-2016, dirigidas al Ministerio de Empleo y Seguridad Social con el siguiente tenor:

“1. Estudiar la aprobación de modificaciones legislativas que permitan declarar compatible el cobro de las pensiones públicas del régimen de la Seguridad Social con la percepción de derechos de autor por creaciones u obras nuevas realizadas a partir de la jubilación.

2. Mientras lo anterior no pueda realizarse, efectuar una interpretación normativa, en atención al interés cultural de esta labor, que permita la continuidad de la actividad creadora de los autores pensionistas de modo que no sufran menoscabo en sus respectivos niveles de renta por el hecho de crear.

3. Revisar los requisitos del artículo 214 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, sobre pensión de jubilación y envejecimiento activo, para permitir el acceso a la jubilación activa al mayor número de ciudadanos que pretendan prolongar su vida laboral.

4. Promover, en coordinación con los restantes departamentos competentes, la elaboración de un Estatuto del Artista y del Creador, que aborde la protección integral y las necesidades específicas de este grupo social.

Agradeciendo su preceptiva respuesta, en el plazo no superior a un mes a que hace referencia el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, en el sentido de si se acepta o no la recomendación formulada, así como, en caso negativo, las razones que se estimen para su no aceptación”.

En realidad, el supuesto conflicto que parece que se nos presenta como generalizado y con un futuro apocalíptico “...*un daño de proporciones incalculables al desarrollo intelectual de nuestro país, impidiendo que nuestro autores puedan seguir aportando en una etapa de su vida en la que el grado de madurez, experiencia y sabiduría puede ser volcado en mejorar una sociedad cada vez más necesitada de peso intelectual*”¹⁹ hay que situarlo en sus justos términos. Todo está en función de cómo se desarrolle esa actividad tras el acceso a la pensión de jubilación. Si la actividad se mantiene en similares condiciones de profesionalidad que en su momento llevaron a su inclusión en el sistema de Seguridad Social²⁰, resulta obvio como ocurre con cualquier otro pensionista, que tendrá que sujetarse a las condiciones generales y por tanto, o bien se pide la suspensión de la pensión y se continúa desarrollando con normalidad esa actividad creativa; o se acoge alguna de las

¹⁸ http://cultura.elpais.com/cultura/2016/01/21/actualidad/1453404951_724842.html.

¹⁹ Noticia publicada en el diario El País en 23-1-2016. La noticia completa se puede leer en la siguiente dirección: http://cultura.elpais.com/cultura/2016/01/22/actualidad/1453484477_281268.html.

²⁰ Bien como trabajador por cuenta ajena en el Régimen General o en el RETA si la actividad era desarrollada por cuenta propia. También y para la continuación de actividad de los funcionarios públicos con posterioridad a su cese o en los residuales regímenes de funcionarios públicos, de la administración de justicia o militares.

múltiples formas en las que se permite percibir simultáneamente pensión con ingresos por actividades, como son la jubilación parcial, la jubilación flexible, la jubilación activa o bien simplemente desarrollando la misma pero no superando determinado volumen de ingresos (arts. 213 a 215 LGSS). No se entendería una diferencia de trato respecto de otros trabajadores también jubilados por muy creativo o sabio que nos pueda parecer y por sus futuras aportaciones al saber o al conocimiento. Piénsese en la pérdida que también puede suponer la sociedad la jubilación de un ebanista, un escultor, un cocinero, un cirujano, etc.; y a nadie se le ocurre pedir que se le declare exento de la aplicación de la ley.

Cosa distinta a lo anterior es como tratar o debería de tratarse determinadas actividades que se puedan proseguir tras el acceso a la jubilación y si son o no merecedoras de considerarlas incompatibles.

Volviendo a las recomendaciones que sugiere el Defensor del Pueblo, algunas observaciones habría que señalar sobre ellas:

- Respecto a declarar compatible las pensiones públicas con la percepción de derechos de autor por creaciones u obras nuevas a partir de la jubilación. Se está con ello diciendo que el autor puede seguir realizando la misma actividad que ya realizaba cuando no era pensionista, ¿dónde está entonces el cese en la actividad? Que recordemos es el elemento configurador de la pensión de jubilación y que da lugar a una situación de necesidad de pérdida de rentas.
- Respecto a que mientras que no se lleve a cabo las reformas legislativas que la entidad gestora haga una interpretación normativa en razón al interés cultural de esta labor, de modo que no sufra el autor un menoscabo en sus respectivos niveles de renta por el hecho de crear. Se le está diciendo a la entidad gestora que se olvide de la legalidad y la igualdad de los ciudadanos ante la ley. Cuando alguien se jubila, normalmente, sufre una pérdida de rentas que la pensión no repara plenamente, pero no se olvide que a ella se llega por voluntad del interesado. Y que la actividad creadora no solo es predicable de los autores, salvo que se entienda que ellos por ser quienes son deban de tener un trato singular.
- Que hay que revisar el régimen de compatibilidades con el trabajo previsto en el art. 214 LGSS. Aquí se podría coincidir y es cierto, que las severas condiciones que norma para poder compatibilizar la pensión con el trabajo y que en muchas ocasiones el trabajo tras la pensión no es buscado sino necesitado por las escasas cuantías de las pensiones.

El problema del que no se quiere hablar es que el admitir percibir la pensión de jubilación y seguir trabajando es reconocer la realidad. Y que en muchas ocasiones es una necesidad seguir trabajando para junto con la pensión mantener un nivel de rentas similar al que se tiene en activo. La cuestión es que si se admite sin más la compatibilidad la pensión de jubilación con el trabajo, la pensión dejará de ser tal y la convertiremos en un ahorro de futuro como ya se ha indicado. Y de ahí, a un sistema de planes de pensiones habrá muy poca distancia. Por ello no tendría mucho sentido de hablar de contingencia, situación de necesidad, etc.

En todo caso, el problema no se trata sólo de pensar en las posibles reformas de “*lege ferenda*” (estaríamos ahora ante la gran tercera reforma de las pensiones en los últimos cinco años), sino también de replantear las medidas de “reforma” (en muchos casos un eufemismo que oculta la reducción de derechos de Seguridad Social) ya adoptadas y que pueden y deberían ser revisadas o replanteadas. Es el caso, de las introducidas en el año 2013 sobre el “doble” factor de sostenibilidad –Ley 23/2013 Reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social–, y que su proceso de elaboración y promulgación supuso en sí mismo una “ruptura” del consenso político-social inherente al proceso del Pacto de Toledo; y la imposibilidad de mantener un modelo de Seguridad Social en la lógica del Estado Social con una ordenación del mercado de trabajo basado en “empleo precario” (antónimo de “empleo decente” o de “calidad”)²¹ y la sistemática utilización instrumental de los recursos de la Seguridad Social al servicio de fracasadas medidas de fomento o creación de empleo –v.gr., las “tarifas planas”. Por lo demás, la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social (que, entre otros objetivos constitucionales, debe garantizar pensiones suficientes y adecuadas –que incluye su calidad y el mantenimiento de su poder adquisitivo– es un problema de decisión política (y en particular de política del Derecho); y desde luego un imperativo constitucional (artículos 41 y 50 de la Constitución, en relación necesaria con el obligado canon hermenéutico del art.10.2 del Texto Constitucional, que forma parte del bloque constitucional regulador de la Seguridad Social en su conjunto) sobre la asignación y distribución de los recursos disponibles en un determinado sistema económico. Y es una decisión de política del Derecho que continuará exigiendo la previa búsqueda en términos de democracia deliberativa de un amplio consenso político-social en el marco del Pacto de Toledo.

Ahora bien, siempre nos quedará pensar que:

“El arma mejor adaptada como estrategia para combatir la vejez es el ejercicio de los valores humanos, éstos cultivados a todas edades, cuando has vivido mucho tiempo e intensamente, producen frutos asombrosos, no sólo porque nunca te abandonan, ni siquiera en la última parte de la vida, por larga que sea, sino también por lo gratísima que resulta la conciencia de una vida bien vivida y el recuerdo de muchos buenos actos”

Sobre la vejez, Cicerón

Y tampoco está de más recordar que conforme al artículo 25 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y en una perspectiva integradora de todos “los derechos de las personas mayores”, se *garantiza* que “La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas mayores a llevar una vida digna e independiente y a participar en la vida social y cultural”²².

²¹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO DEL TRABAJO: *Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico*, Informe aprobado por la Conferencia Internacional del Trabajo en la 102ª reunión de 2013, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2013. En el capítulo 3 de este Informe se examinan las respuestas de política posibles y observadas, y se destaca la necesidad de mejorar las oportunidades de trabajo *decente* para todos los grupos de población en edad de trabajar, y de ampliar a la vez la protección social para proporcionar transferencias sociales adecuadas y sostenibles y pensiones dignas.

²² Véase VV.AA.: *La Europa de los Derechos. Estudio Sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dir. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2012, págs. 557 y sigs., y 893 y sigs.