

LA JUBILACIÓN ORDINARIA TRAS EL PROYECTO DE LEY PARA LA ACTUALIZACIÓN, ADECUACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD

SECRETARÍA POLÍTICA SOCIAL UGT

ABSTRACT

■ *La jubilación constituye la prestación más importante de la Seguridad Social en España. El actual Proyecto de Ley para la actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social, aprobado el pasado mes de marzo, plantea la reforma de esta prestación. A lo largo de este artículo se presenta el análisis descriptivo esta propuesta de reforma. Para ello, y tras la contextualización de la reforma, se repasan los principales aspectos que serán objeto de modificación en el caso de la jubilación ordinaria, para concluir con unos comentarios finales.*

Palabras clave: Seguridad Social, jubilación, reforma, requisitos

■ *Espanian, erretiroa da Gizarte Segurantzaren zerbitzurik garrantzitsuena. Martxoan onartutako Gizarte Segurantzaren sistema eguneratzeko, egokitzeko eta modernizatzeko lege-proiektuak zerbitzu hori erreformatzea proposatzen du. Artikulu honetan, erreforma-proposamen horren azterketa deskribatzailea agertzen da. Horretarako, erreforma testuinguruan kokatu ondoren, erretiro arruntaren kasuan aldatuko diren alderdi nagusiak berrikusiko dira. Amaitzeko, berriz, zenbait ohar egiten dira.*

Gako-hitzak: Gizarte Segurantza, erretiroa, erreforma, baldintzak.

■ *Retirement constitutes the most important provision within the social security system in Spain. The current bill for updating, adapting and modernizing the social security system, which was passed in March, plans to reform this provision. A descriptive analysis of this reform proposal is provided throughout this article. To this end and following contextualization of the reforms, a look back is taken at the main aspects that will be subject to modernization in the case of ordinary retirement, concluding with some final comments.*

Key words: Social security, retirement, reforms, requirements

1. Introducción

En el presente artículo se realiza un breve estudio o análisis, fundamentalmente descriptivo, respecto la reforma de la jubilación ordinaria en su modalidad contributiva, llevada a cabo por el reciente Proyecto de Ley para la actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social aprobada su remisión a Cortes por el Consejo de Ministros de 25 de marzo de 2011.¹

2. Contexto

El Proyecto de Ley para la actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social (en adelante, PLAAMSS) sobre el que se centrará este examen, encuentra su causa principal en el «*Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones*», de 2 de febrero de 2011 (en adelante, ARFSPP), comprendido dentro del marco más global del «*Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones*»² (en adelante ASE), alcanzado entre el Gobierno, las organizaciones empresariales CEOE Y CEPYME y las organizaciones sindicales más representativas UGT y CC.OO.

Dicho Acuerdo, a su vez, es el resultado del procedimiento establecido por el Pacto de Toledo³ y que se inicia tras la aprobación por el Congreso el

¹ El Consejo de Ministros celebrado el 25 de marzo del presente año, aprobó la remisión a Cortes Generales del Proyecto de Ley para la actualización, adecuación y modernización del sistema de seguridad social (121/000120), momento a partir del cual comienza propiamente el procedimiento parlamentario para su aprobación como Ley. Inmerso en dicho trámite parlamentario el Proyecto de Ley puede sufrir modificaciones o cambios interesados desde los distintos grupos parlamentarios, que el lector deberá tener presente en el futuro.

² Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones. <http://www.la-moncloa.es/docs/Acuerdo.pdf>

³ La recomendación 15.^a del «Informe para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse», conocido como Pacto de Toledo, aprobado por la Comisión de Presupuestos el día 30 de marzo de 1995, establece el procedimiento a seguir para las reformas futuras del sistema público de pensiones. Así, además de proponer que el Congreso de los Diputados cada cinco años cree una Ponencia que estudie el presente y futuro del sistema de Seguridad Social, establece que la información resultante del seguimiento y evaluación periódica del sistema se traslade a los agentes sociales.

25 de enero de 2011, del informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo⁴.

Desde el año 1995, la Comisión del Pacto de Toledo tiene la responsabilidad de elaborar cada cinco años, un informe donde tras analizar y describir la evolución del sistema de pensiones español y los factores futuros que podrían afectar a dicho sistema, realiza una serie de recomendaciones al Gobierno para que éste actúe al respecto.⁵

Su primer informe de 6 de abril de 1995, desembocó en el Acuerdo suscrito por los interlocutores sociales de 9 de octubre de 1996 y en la posterior Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social.

Cinco años después, tras las recomendaciones de la Comisión y el Acuerdo del año 2001, se llevó a cabo un nuevo desarrollo a través de la Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible.

En julio de 2006, después de las proposiciones realizadas por la Comisión del Pacto de Toledo, se firma el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social, que cristalizó en la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social.

Como podemos observar, el PLAAMSS objeto aquí de análisis cumple fielmente con el procedimiento establecido: informe previo y en plazo de la Comisión del Pacto de Toledo, sometimiento del mismo por parte del Gobierno a los interlocutores sociales y finalización con acuerdo entre gobierno y organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

Hasta aquí, ninguna diferencia con respecto a lo sucedido en los procesos de reforma anteriormente enumerados.

La diferencia la encontramos en el distinto contexto socio económico en el que se engloba la presente reforma del sistema, notablemente distinto a los acontecidos en las tres reformas llevadas a cabo desde el año 1996.

Por los lectores ya es de sobra conocido el hecho que desde el año 2008 venimos padeciendo en España los efectos de una grave crisis económica. Crisis

⁴ informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo. http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/D/D_513.PDF

⁵ De conformidad con lo establecido en el Acuerdo sobre consolidación y racionalización del sistema de seguridad social del año 1996, «El «Pacto de Toledo», establece las líneas de actuación y de reforma a introducir en el sistema de pensiones contributivo, así como las recomendaciones cuya adopción se propone, en orden al reforzamiento de la consolidación de ese sistema...» . <http://www.imsersomayores.csic.es/documentacion/biblioteca/registro.htm?id=50589>

que aún hoy todavía se encuentra lejos de su recuperación, como se desprende de los resultados de distintos indicadores económicos.

Así por ejemplo, los últimos datos de Contabilidad Nacional reflejan en el cuarto trimestre de 2010 un crecimiento del 0,6%, registrándose para el conjunto del año una contracción del 0,1%⁶.

De esta escasa actividad económica se deriva el que los niveles de empleo continúen aún sin recuperarse. Los últimos datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) revelan un mercado de trabajo estancado, en el que el número total de desempleados alcanza la cifra de 4,7 millones, situando la tasa de paro en un 20,3%.

A todo lo cual debemos unir, la peligrosa caída de la afiliación en el total del sistema de la Seguridad Social del -1,35% en los dos primeros meses de 2011, la disminución del 2,04% interanual en los ingresos de la Seguridad Social o la tendencia alcista en los gastos que soporta el sistema, con un crecimiento interanual del 4,50%⁷.

No debemos olvidar tampoco el reto ante el envejecimiento demográfico de la población española, extrayendo por su especial interés la ratio afiliado-pensionista, que mide el número de afiliados (y por tanto cotizantes) del sistema en relación con el número de pensionistas.

Esta ratio está muy influida por la evolución y situación del mercado laboral. En épocas expansivas, la ocupación es mayor y la ratio aumenta, mientras que en fases recesivas o bajas del ciclo económico, en que desciende la ocupación, desciende.

Si hacemos una estimación de qué puede ocurrir con esta ratio en el futuro, podemos comprobar que el denominador (pensionistas) va a seguir aumentando significativamente, mientras que el numerador (afiliados), pese a aumentar, no lo va a hacer en la misma medida. El INE ha estimado así que en los próximos 40 años, el grupo de mayores de 64 años se va a duplicar, llegando a representar el 31,9% de la población total, mientras que el grupo de población que contará con entre 16 y 64 años, se va a reducir, estimando su reducción en medio millón de personas.

Así las cosas, este escenario socio económico y las graves consecuencias que originaría a la sostenibilidad del sistema a medio y largo plazo, son elementos

⁶ Frente al conjunto de los países de la zona euro quienes han registrado en el año 2010 un crecimiento del 1,7%, cerrando el cuarto trimestres de dicho año con un crecimiento del 2,0%.

⁷ Somos consciente que los datos reflejados son insuficientes para visualizar en toda su extensión el contexto económico en el que se enmarca nuestro país, debiéndose incluir otros indicadores o parámetros. Sin embargo, aunque los datos sean escasos, entendemos que pueden proporcionar una idea general del contexto económico en el que se enmarca la reforma llevada a cabo en materia de pensiones.

que difieren notablemente de los acaecidos en reformas precedentes y que hay que tener presentes a la hora de valorar la ordenación de la pensión de jubilación que establece el PLAAMSS.

3. La pensión de jubilación en el Proyecto de ley sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social

Como ya se señalábamos en la introducción, las observaciones y reflexiones que se realizarán a continuación se harán respecto la pensión de jubilación en su modalidad contributiva, regulada actualmente en los artículos 160 a 166 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social⁸ y las correspondientes normas reglamentarias, y solo en relación al Régimen general de la Seguridad Social.

Reflejar asimismo, que el presente artículo se centra en exclusiva sobre los cambios y modificaciones introducidos en la modalidad de jubilación ordinaria, fundamentalmente por su carácter más general y por motivos de espacio, lo que no obsta a que en el futuro y como continuación de este análisis, se profundice sobre los cambios operados en las restantes modalidades de jubilación.

Con objeto de servir de introducción a este apartado que engloba lo esencial de este análisis, de manera esquemática reflejaremos algunas de las modificaciones más relevantes operadas en materia de jubilación por el referido PLAAMSS, incluyendo algunos cambios operados sobre las distintas modalidades de jubilación.

- El derecho a la jubilación se flexibiliza, situándose en una horquilla de 61 a 67 años, incluyendo la jubilación anticipada.
- Se incorpora el concepto de carrera laboral completa ante la Seguridad Social (38 años y medio cotizados) junto al requisito de la edad, para el acceso a la pensión de jubilación.
- Se reconfigura la modalidad de jubilación anticipada, estableciéndose dos submodalidades: la jubilación anticipada involuntaria a partir de los 61 años y la voluntaria a partir de los 63 años.
- Se mantiene el derecho a la jubilación parcial a partir de los 61 años, pero con alguna limitación adicional.
- Se suprime la jubilación especial a los 64 años.

⁸ Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (BOE número 154 de 29/6/1994).

- Se amplía el periodo tenido en cuenta para el cálculo de la base reguladora, de 15 a 25 años y se aumenta en dos años, de 35 a 37, los años necesarios para tener derecho al 100% de la pensión.
- Se establecen una serie de medidas correctoras, cuya finalidad es mejorar los periodos cotizados, que tendrán especial incidencia en jóvenes y mujeres.
- Se mejoran los incentivos a la prolongación voluntaria de la vida laboral.
- Se garantiza la aplicación de la regulación en materia de jubilación anterior a la fecha de entrada en vigor de la norma a aquellos trabajadores incluidos en los supuestos tasados en la disposición final sexta del PLAAMSS.

3.1. Nueva configuración legal de la jubilación en España

La reciente reforma del sistema de Seguridad Social conserva la redacción del artículo 160 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (en adelante LGSS), en el que se definen los elementos esenciales de la jubilación en su modalidad contributiva, esto es, prestación económica, vitalicia y única para cada beneficiario.

Pero a partir de aquí, las disposiciones que le siguen se ven especialmente alteradas por la regulación contenida en el PLAAMSS, sobre todo en cuanto a la ordenación de los tipos o clases de jubilación existentes, donde si bien se mantiene la diferenciación entre jubilación ordinaria, jubilación anticipada y jubilación parcial, cada una de ellas sufre una importante alteración en su regulación.

3.1.1. *Jubilación ordinaria*

Al igual que sucede con la regulación vigente, para tener derecho a la jubilación ordinaria seguirá siendo necesario ser trabajador por cuenta ajena afiliado al régimen general de la Seguridad Social o en situación de asimilación al alta al momento del hecho causante (art. 161.1 que remite al 124.1, ambos de la LGSS) y tener cubierto, tal y como se determina en la letra b) del apartado 1 del artículo 161 de la LGSS, el periodo mínimo de carencia de 15 años, de los cuales al menos dos deberán estar comprendidos dentro de los 15 años inmediatamente anteriores al momento de causar el derecho.

Ni el periodo de carencia genérica ni el de carencia específica o también llamada «cualificada» sufren alteración alguna, siendo así necesario acreditar, en todo caso, 15 años de cotización (5.475 días), sin inclusión de los días correspondientes a las pagas extraordinarias.

Sin embargo, quien sí va a sufrir una importante modificación es la variable o requisito de la edad, suponiendo uno de los cambios más significativos con

respecto a la configuración actual de la jubilación en nuestro sistema de pensiones.

3.1.2. *Edad*

Fruto de la reforma llevada a cabo por el PLAAMSS, ya no solo la cuantía de la pensión va a depender de los años cotizados a lo largo de la vida laboral, sino que a partir de la entrada en vigor de la reforma, también el requisito de la edad necesario para determinar el acceso a la jubilación ordinaria, va a depender de los años cotizados a lo largo de la vida laboral del trabajador.

En otras palabras, dejará de existir una sola edad de jubilación ordinaria (a los 65 años) como venía sucediendo desde el año 1919, configurándose un intervalo de edades a partir de las cuales se podrá hacer efectivo el derecho al acceso a la jubilación ordinaria. Estas edades transitarán desde los 65 hasta los 67 años de edad. Dependiendo el acceso a una u otra edad de las contenidas en el intervalo, de los años que el trabajador ostente como cotizados en su carrera laboral.

El PLAAMSS traslada así lo pactado previamente en el ARFSPP, donde se establece que, *«Se incorpora el concepto de carrera laboral completa ante la Seguridad Social para los trabajadores que hayan cotizado 38 años y seis meses. La edad de jubilación de los trabajadores que acumulen la carrera laboral completa será a partir de los 65 años. Para el resto la edad de jubilación se fija en 67 años.»*

De esta manera, la redacción actual del artículo 161 de la LGSS, que en el primer párrafo de su apartado 1 letra a) establece como una de las condiciones para tener derecho a la pensión de jubilación en su modalidad contributiva, haber cumplido 65 años de edad, se ve remplazada por la siguiente:

Artículo 161.1. Tendrán derecho a la pensión de jubilación, en su modalidad contributiva, las personas incluidas en este Régimen General que, además de la general exigida en el apartado 1 del artículo 124, reúnan las siguientes condiciones:

- a) *Haber cumplido 67 años de edad, o 65 años cuando se acrediten 38 años y 6 meses de cotización, sin que se tenga en cuenta la parte proporcional correspondiente a las pagas extraordinarias.*

(...)

De su tenor literal se desprende por tanto que, se podrá acceder a la jubilación ordinaria con 65 años, tal y como ocurre con la legislación vigente, pero siempre que —y aquí es donde se encuentra la relación o dependencia del requisito de la edad con el número de años cotizados— se acrediten 38 años y 6 meses cotizados.

Igualmente, se desprende también que en cualquier momento, dentro del intervalo comprendido entre los 65 y los 67 años de edad, en que el sujeto

acredite 38 años y 6 meses cotizados, podrá acceder a la jubilación a partir del mismo.

La única edad a partir de la cual se podrá acceder a la jubilación ordinaria, habiendo cumplido el periodo de carencia genérica y específica, pero ya sin hacer depender este requisito de los años de cotización, es la edad de 67 años.

En definitiva, si todavía hoy los 65 años constituyen la edad ordinaria que da paso a la jubilación, a partir del 1 de enero de 2013 (sin perjuicio de lo establecido en cuanto a los periodos transitorios, a los que haremos mención más adelante), se establecen varias edades desde las que acceder a la misma. Ya no sólo existirá una edad ordinaria de jubilación, sino que habrá multitud de edades a partir de las cuales se tendrá derecho a la jubilación ordinaria.

Como ya se ha referido y se ha podido observar, esta es una ordenación jurídica completamente novedosa en la configuración de los requisitos necesarios para el acceso a la jubilación ordinaria, que hace que cobre hoy una mayor fuerza la idea de que la referencia a una jubilación única ha quedado totalmente desfasada en nuestro derecho de la Seguridad Social.

Pero la modificación que se lleva a cabo sobre los requisitos necesarios para tener derecho a la pensión de jubilación, más concretamente sobre el artículo 161.1.a) de la LGSS no termina aquí, sino que además, después de precisar que para el cómputo de los años cotizados «*no se tendrían en cuenta la parte proporcional correspondiente por pagas extraordinarias*», se añade un párrafo más.

En este sentido, el legislador, ciñéndose a lo establecido en la Recomendación 5.^a del último informe de la Comisión del Pacto de Toledo, donde ésta estima que el cálculo de la pensión debe realizarse sobre los periodos de cotización real, agrega en el precepto señalado un nuevo párrafo donde se establece que «*Para el cómputo de los años y meses de cotización se tomarán años y meses completos, sin que se equipare a un año o un mes la fracción del mismo*». Lo que significa renunciar a lo establecido en la regulación actual donde la fracción de año se equipara a un año completo.⁹

— Periodo transitorio

Para amortiguar el impacto que pudiese acarrear esta nueva configuración del requisito de la edad para el acceso a la jubilación ordinaria y evitar frustrar

⁹ En la normativa aún vigente, para la determinación de los años de cotización (obviando las especialidades respecto de aquellos que cotizaron al SOVI), se suman, como regla general, los días efectivamente cotizados al Régimen General desde el 1 de enero de 1967 hasta la fecha del hecho causante de la jubilación.

Los días que se tengan cotizados se dividen por 365 y así se obtiene el número de años cotizados, a efectos de determinar el porcentaje aplicable a la base reguladora de la pensión. Si esa división entre 365 da como resultado una fracción de año, ésta fracción se considerará como año completo.

Año	Periodos cotizados	Edad exigida
2013	35 años y 3 meses o más	65 años
	Menos de 35 años y 3 meses	65 años y 1 mes
2014	35 años y 6 meses o más	65 años
	Menos de 35 años y 6 meses	65 años y 2 meses
2015	35 años y 9 meses o más	65 años
	Menos de 35 años y 9 meses	65 años y 3 meses
2016	36 años o más años	65 años
	Menos de 36 años	65 años y 4 meses
2017	36 años y 3 meses o más	65 años
	Menos de 36 años y 3 meses	65 años y 5 meses
2018	36 años y 6 meses o más	65 años
	Menos de 36 años y 6 meses	65 años y 6 meses
2019	36 años y 9 meses o más	65 años
	Menos de 36 años y 9 meses	65 años y 8 meses
2020	37 años o más años	65 años
	Menos de 37 años	65 años y 10 meses
2021	37 años y 3 meses o más	65 años
	Menos de 37 años y 3 meses	66 años
2022	37 años y 6 meses o más	65 años
	Menos de 37 años y 6 meses	66 años y 2 meses
2023	37 años y 9 meses o más	65 años
	Menos de 37 años y 9 meses	66 años y 4 meses
2024	38 años o más años	65 años
	Menos de 38 años	66 años y 6 meses
2025	38 años y 3 meses o más	65 años
	Menos de 38 años y 3 meses	66 años y 8 meses
2026	38 años y 3 meses o más	65 años
	Menos de 38 años y 3 meses	66 años y 10 meses
A partir del año 2027	38 años y 6 meses o más	65 años
	Menos de 38 años y 6 meses	67 años

las expectativas de los trabajadores en tránsito a la jubilación, el PLAAMSS, trasladando a la norma lo previamente acordado en el marco del diálogo social¹⁰, ha previsto que esta nueva regulación se aplique no con carácter inmediato para todos los que accedan a la jubilación a partir de la entrada en vigor de la ley, sino de forma gradual y progresiva, a lo largo de un período lo suficientemente amplio de 15 años, siendo plenamente efectiva la medida a partir de 1 de enero de 2027.

Con esta finalidad, en el PLAAMSS se incorpora a la LGSS una nueva disposición transitoria, la vigésima, en la que se traza a través de un calendario la aplicación gradual y paulatina de la edad de jubilación y de los años de cotización a que se refiere la nueva letra a) del apartado 1 del artículo 161 de la LGSS.

En este orden, el periodo transitorio comienza en la fecha de entrada en vigor de la norma el 1 de enero de 2013, exigiendo un periodo cotizado de 35 años y 3 meses o más para acceder a la jubilación a la edad de 65 años y un periodo cotizado menor de 35 años y 3 meses para acceder a la jubilación a la edad de 65 años y 1 mes. Finalizando en el año 2027, exigiendo un periodo cotizado de 38 años y 6 meses o más para acceder a la jubilación a la edad de 65 años y un periodo cotizado menor de 38 años y 6 meses para acceder a la jubilación a los 67 años.

3.1.3. *Pensión de jubilación*

Para calcular el importe inicial de la pensión de jubilación es necesario, primero, determinar la base reguladora según las reglas establecidas en el art. 162 de la LGSS y segundo, aplicar sobre la Base reguladora obtenida el porcentaje que corresponda según la escala establecida en el actual apartado 1 del artículo 163 de la LGSS.

Pues bien, tanto las reglas para la determinación de la base reguladora de la pensión de jubilación, como los porcentajes a aplicar sobre la misma para determinar la cuantía de la pensión, son sustancialmente modificados por el PLAAMSS, transformando las reglas o el sistema que para el cálculo de la pensión de jubilación se vienen utilizando conforme a la legislación vigente.

a) *Determinación de la Base Reguladora*

El contenido del PLAAMSS introduce una modificación especialmente relevante en cuanto al sistema de cálculo de la pensión de jubilación, trasladando a

¹⁰ El Acuerdo Social y Económico establece que, «El paso de 65 a 67 años se aplicará progresivamente en el periodo comprendido entre 2013 y 2027, con un ritmo de un mes por año hasta 2018 y de dos meses por año desde 2019 a 2027.

La cotización de 35 años a 38 años y seis meses para acceder a la jubilación a los 65 años se producirá en un periodo transitorio iniciado en 2013 y finalizado en 2027, con una cadencia de tres meses cada año.»

la misma tanto lo estimado por la Comisión del Pacto de Toledo en su informe de diciembre de 2010, como lo convenido en el ASE de 2 de febrero de 2011 por el Gobierno y los interlocutores sociales.

En este sentido, las recomendaciones del Pacto de Toledo son claras cuando expresan en su recomendación 11.^a que, «... *las modificaciones del periodo de cálculo para la cuantificación de la pensión de jubilación que se han venido realizando en España se han demostrado adecuadas, y entiende que ha de proseguirse en la misma línea, ...*».

A continuación, el ASE, más concretamente, viene a establecer que «*El periodo de cálculo de la base reguladora de la pensión pasará de 15 a 25 años.*»

El motivo de la modificación llevada a cabo sobre el periodo tenido en cuenta para el cálculo de la base reguladora y sus reglas de cálculo, no es otro que el de «*reforzar el principio de contributividad del sistema de la Seguridad Social, lograr una mayor proporcionalidad entre las cotizaciones efectuadas por el interesado en los años previos a la jubilación y la cuantía de la prestación y dotar al sistema de una mayor equidad en el procedimiento de cálculo de las pensiones de jubilación*»¹¹.

De conformidad con lo anterior, el apartado tres del artículo 4 del PLAAMSS va a modificar el apartado 1 del artículo 162 de la LGSS en dos vías.

En primer lugar, se modifica el apartado 1 de la referida disposición, donde se establece el periodo que se va a tener en cuenta para el cálculo de la base reguladora, y cuya redacción todavía vigente es la siguiente:

La base reguladora de la pensión de jubilación, en su modalidad contributiva, será el cociente que resulte de dividir por 210, las bases de cotización del interesado durante los 180 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante.

La modificación, de acuerdo a lo dispuesto por el apartado Tres del artículo 4 del PLAAMSS, se lleva a cabo en los siguientes términos:

162.1. La base reguladora de la pensión de jubilación, en su modalidad contributiva, será el cociente que resulte de dividir por 350 (12 meses, más dos pagas extraordinarias por cada uno de los 25 años), las bases de cotización del beneficiario durante los 300 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante.

Por lo tanto, desde la entrada en vigor de la norma, sin perjuicio de su aplicación transitoria a la que nos referiremos más adelante, la base reguladora de la pensión será el cociente que resulte de dividir (en vez de por 210) por 350, las

¹¹ Exposición de motivos Anteproyecto de Ley para la actualización, adecuación y modernización del sistema de seguridad social.

bases de cotización del interesado durante (en vez de los 180) los 300 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante.

No cabe duda que esta ampliación puede favorecer a aquellos trabajadores con mayores periodos de desempleo al final de su vida laboral y a aquellos que hayan podido ver reducidos sus salarios y en consecuencia sus bases de cotización en la última etapa de su carrera laboral, que según los últimos datos proporcionados por el MTIN pueden llegar a ser en torno al 30% de los trabajadores del régimen general de la Seguridad Social, lo que es digno de ser destacado.

En segundo término, se modifica la cobertura de las lagunas de cotización regulada en el artículo 162.1.2 de la LGSS.

Si bien la reforma del sistema de cálculo de la pensión de jubilación mantiene las reglas que se refieren a que las bases correspondientes a los 24 meses anteriores a aquel en que se produzca el hecho causante se computan en su valor nominal y que las restantes bases se actualizan de acuerdo con la evolución que haya experimentado el IPC, no va a hacer lo mismo en relación con las reglas establecidas para la cobertura de lagunas de cotización.

Es decir, no se va a conservar lo establecido en el primer párrafo del punto 2 del apartado 1 del artículo 162 de la LGSS, donde se dispone que,

Si en el período que haya de tomarse para el cálculo de la base reguladora aparecieran meses durante los cuales no hubiese existido obligación de cotizar, dichas lagunas se integrarán con la base mínima de entre todas las existentes en cada momento para trabajadores mayores de dieciocho años.

Esto es, según la regulación actual, estos periodos en los que no existió obligación de cotizar¹² y se encuentren dentro del periodo tenido en cuenta para el cálculo de la base reguladora, se integran o «rellenan» con la base mínima de cotización, sin límite de cantidad alguno, con el fin de mantener una base de cotización homogénea en todo el periodo, sin grandes descensos de la misma motivados por la existencia de lagunas de cotización.

Pues bien, esta regla va a ser modificada con el fin de evitar posibles planificaciones de la pensión, mediante el establecimiento de una serie de reglas dirigidas a limitar o reducir la cobertura de los periodos de lagunas de cotización.

¹² De acuerdo con el último párrafo del apdo. 4 del artículo 4 del RD 1647/1997, de 31 de octubre, por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social, se entiende que no existe obligación de cotizar, tanto en las situaciones de alta o asimiladas al alta para las que no se exija tal obligación, como a aquellas otras situaciones en que no hubiera existido la obligación de cotizar por no encontrarse el trabajador en alta o situación asimilada.

En virtud de lo anterior, la nueva redacción que da el apartado Tres del artículo 4 del PLAAMSS al punto 2 del apartado 1 del artículo 162 de la LGSS es la siguiente:

Artículo 162.1.2. Si en el período que haya de tomarse para el cálculo de la base reguladora aparecieran periodos durante los cuales no hubiese existido obligación de cotizar, dichas lagunas se integrarán con la base mínima de entre todas las existentes en cada momento para trabajadores mayores de 18 años y de acuerdo con las siguientes reglas:

- 1.^a Si durante los treinta y seis meses previos al período que ha de tomarse para el cálculo de la base reguladora existieran mensualidades con cotizaciones, cada una de las correspondientes bases de cotización dará derecho, en su cuantía actualizada, a la integración de una mensualidad con laguna de cotización y hasta un máximo de veinticuatro, a partir de la mensualidad más cercana al hecho causante de la pensión, en los términos y condiciones que se establezcan reglamentariamente.
- 2.^a Las veinticuatro mensualidades con lagunas más próximas al período al que se refiere la regla anterior, se integrarán con el 100 por 100 de la base mínima vigente en la fecha correspondiente a la mensualidad que es objeto de integración.
- 3.^a El resto de mensualidades con lagunas de cotización, se integrarán con el 50 por 100 de la base mínima vigente en la fecha correspondiente a la mensualidad que es objeto de integración.

...

De acuerdo con este contenido del PLAAMSS, la cobertura de lagunas de cotización en el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación, se verá limitada por una serie de reglas, cuya traducción práctica podría ser la siguiente:

- 1.º Las primeras 24 mensualidades de lagunas de cotización más cercanas a la jubilación, serán cubiertas o integradas con las bases de cotización del beneficiario halladas dentro los 36 meses previos al período que ha de tomarse para el cálculo de la base reguladora, en su cuantía actualizada.¹³
- 2.º Si tras la aplicación de la regla anterior el interesado tuviese más periodos de lagunas sin cubrir, las 24 mensualidades siguientes se integrarán con el 100 por 100 de la base de cotización mínima.
- 3.º Si después de la aplicación de las dos reglas anteriores, el interesado continúa teniendo más periodos de lagunas de cotización, todos aquellos se integrarán con el 50 por 100 de la base cotización mínima.

¹³ De lo estipulado en esta regla primera se entiende que, si al beneficiario solo se le encontrasen por ejemplo, 12 mensualidades de bases de cotización dentro de los 36 meses previos al periodo que ha de tomarse para el cálculo de la base reguladora, solo se le integrarán 12 mensualidades de lagunas de cotización, con las bases de cotización halladas, en su cuantía actualizada.

La diferencia con la regulación anterior es notable, mientras con la legislación actual todas las lagunas de cotización se integran con el 100 por 100 de la base mínima, a partir de la entrada en vigor de la reforma, hasta un máximo de 48 mensualidades se integrarán con una base de cotización igual o incluso superior a la base mínima y el resto con el 50 por 100 de la base mínima.

— Periodo transitorio

Estas modificaciones sobre el sistema de cálculo de la pensión de jubilación que hemos examinado en este apartado, al igual que sucedía con la nueva configuración del requisito de la edad, no van a ser aplicadas de forma inmediata sino que el PLAAMSS establece una aplicación de forma paulatina y progresiva.

Ello responde, lógicamente, al interés de la Comisión del Pacto de Toledo¹⁴, Gobierno e interlocutores sociales, de contrarrestar el impacto que pudiera tener esta medida sobre las expectativas de quienes se encuentren próximos a la edad de jubilación.

Este propósito que se encuentra plasmado y concretado en el Acuerdo Social y Económico, cuando expresa que «*La elevación se realizará progresivamente a razón de un año desde 2013 a 2022*», es trasladado al PLAAMSS a través del apartado Cuatro de su artículo 4, donde se da una nueva redacción a la disposición transitoria quinta de la LGSS, configurando la transitoriedad de la ampliación prevista en el apartado 1 del artículo 162 de la LGSS, en su nueva redacción.

Asimismo, atendiendo a las recomendaciones y los principios recogidos en el último Informe de la Comisión del Pacto de Toledo y en el Acuerdo Social y Económico¹⁵, respectivamente, y con la finalidad de favorecer a aquellos trabajadores¹⁶ de más edad expulsados del mercado laboral por causa no imputable a su libre voluntad y que hubiesen experimentado una reducción de sus bases de

¹⁴ En la recomendación 11.^a del Informe de la Comisión de 29 de diciembre de 2010 se establece que, «*La Comisión sostiene que cualquier cambio en esta materia deberá aplicarse con la necesaria gradualidad ...*»

¹⁵ La Comisión del Pacto de Toledo sostiene en su recomendación 11.^a de su Informe de diciembre de 2010, refiriéndose a la ampliación del periodo de cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación, que «*cualquier cambio en esta materia deberá aplicarse con la necesaria gradualidad, sin perjuicio del derecho de todo pensionista a optar por acogerse a dicho cambio de manera plena e inmediata, si lo considera conveniente.*»

De la misma manera, más explícitamente, el Acuerdo Social y Económico de 2 de febrero de 2011, manifiesta que, «*durante el periodo transitorio, los trabajadores despedidos podrán aplicarse periodos de cómputo más amplios para evitar perjuicios por la reducción de sus bases de cotización al final de su vida laboral.*»

¹⁶ Incluidos los trabajadores autónomos. Según se establece en los apartados 2 y 3 de la de la nueva redacción dada por el Proyecto de Ley a la disposición transitoria quinta de la LGSS.

cotización¹⁷, se añaden tres nuevos apartados en la anteriormente referida disposición transitoria quinta de la LGSS.

Estas nuevas disposiciones permitirán la posibilidad que aquellos trabajadores puedan optar a que su pensión se calcule sobre un periodo de cálculo de la base reguladora de 20 años, desde el 1 de enero de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2016, en uno de los casos, o de 25 años, desde el 1 de enero de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2021, en el otro, sin estar sujetos a las normas transitorias reguladas en el apartado 1 de la mencionada disposición transitoria, siempre que ello pueda resultar más favorable.

b) *Determinación de la cuantía*

Las modificaciones sobre el sistema de cálculo de la pensión de jubilación que se contienen en el examinado PLAAMSS, también afectan a la regulación establecida en el artículo 163 de la LGSS concerniente a la cuantía de la pensión.¹⁸

El apartado Cinco del artículo 4 del tantas veces mencionado PLAAMSS, modifica el periodo de tiempo preciso para alcanzar el 100 por 100 de la base reguladora de la pensión, alterando también la escala de porcentajes contenida en el actual apartado 1 del artículo 163 de la LGSS, en un doble sentido.

Por una parte, los porcentajes aplicables a la base reguladora se establecen por meses de cotización, en lugar de por años de cotización como sucede con la regulación aún en vigor, lo que significa que desaparece en esta nueva regulación, la consideración o equiparación de la fracción de año cualquiera que fuese su duración (1, 2, 3 o 6 meses) como año completo de cotización¹⁹.

Por otra, modifica la escala de porcentajes aplicables a la base reguladora de la pensión para determinar su cuantía, aumentando de 35 a 37 el número de años necesarios para alcanzar el 100 por 100 de la pensión de jubilación.

La nueva redacción que se da por el apartado Cinco del artículo 4 del PLAAMSS, al apartado 1 del artículo 163 de la LGSS es del siguiente tenor literal:

¹⁷ Respecto de la acreditada con anterioridad a la extinción de la relación laboral (apartados 2 y 3 de la nueva redacción dada por el Proyecto de Ley a la disposición transitoria quinta de la LGSS).

¹⁸ La regulación contenida en el artículo 163 de la LGSS fija, como regla general, el último paso a seguir para la determinación de la cuantía de la pensión de jubilación.

Conforme a la regulación vigente, para calcular la pensión de jubilación a percibir, resulta necesario aplicar sobre la base reguladora de la pensión obtenida conforme al artículo 162 de la LGSS, el porcentaje fijado por el artículo 163 de la LGSS en función del número de años cotizados por el trabajador.

¹⁹ Ver nota al pie 7.

Artículo 163. Cuantía de la pensión.

1. La cuantía de la pensión de jubilación, en su modalidad contributiva, se determinará aplicando a la base reguladora, calculada conforme a lo dispuesto en el artículo precedente, los porcentajes siguientes:

- 1.º Por los primeros 15 años cotizados: el 50 por 100.
- 2.º A partir del año decimosexto, por cada mes adicional de cotización, comprendidos entre los meses 1 y 248, se añadirá el 0,19 por 100, y por los que rebasen el mes 248, se añadirá el 0,18 por 100, sin que el porcentaje aplicable a la base reguladora supere el 100 por 100, salvo en el supuesto a que se refiere el apartado siguiente.

Se mantiene por tanto, la aplicación del porcentaje del 50 por 100 por los 15 primeros años, pero a partir de aquí se homogeniza la regulación de los porcentajes hasta, en lugar de los 35 años cotizados actuales, los 37 años cotizados.

El impacto de esta nueva escala, al menos a corto plazo, será poco perceptible, si se tiene en cuenta el hecho de que por ejemplo en el año 2010, el 66% de los trabajadores que se jubilaron con 65 o más años de edad habían cotizado 37 o más años²⁰.

También importante es la modificación llevada a cabo sobre los incentivos a la prolongación voluntaria de la edad de jubilación.

Al igual que sucedió con la reforma operada por la Ley 40/2007, en esta reforma del sistema de la Seguridad Social también se han reforzado las medidas a favor de la prolongación de la edad de jubilación, a través de la mejora de los porcentajes aplicables a la base reguladora una vez cumplida la edad de jubilación a la que se refiere el nuevo artículo 161.1.a).

Así, tal y como reza en la exposición de motivos del PLAAMSS remitido al Congreso, *«siempre que al cumplir dicha edad se hubiera reunido el período mínimo de cotización de quince años, se reconocerá al interesado un porcentaje adicional consistente entre un 2 y un 4 por 100 por cada año completo transcurrido entre la fecha en que cumplió dicha edad y la del hecho causante de la pensión, en función del número de años cotizados que se acrediten»*.

Más concretamente, la escala establecida en el aún vigente apartado 2 del artículo 163 de la LGSS²¹, será sustituida por la siguiente: Hasta 25 años coti-

²⁰ Tampoco va afectar a aquellos trabajadores que generan pensión mínima.

²¹ Artículo 163.2.de la LGSS.» Cuando se acceda a la pensión de jubilación a una edad superior a los 65 años, siempre que al cumplir esta edad se hubiera reunido el período mínimo de cotización establecido en el artículo 161.1.b, se reconocerá al interesado un porcentaje adicional consistente en un 2% por cada año completo transcurrido entre la fecha en que cumplió dicha edad y la del hecho causante de la pensión. Dicho porcentaje se elevará al 3% cuando el interesado hubiera acreditado al menos cuarenta años de cotización al cumplir 65 años.»

zados, el 2 por 100. Entre 25 y 37 años cotizados, el 2,75 por 100. A partir de 37 años cotizados, el 4 por 100.²²

Finalmente, los cambios operados sobre el artículo 163 de la LGSS concluyen con la adición de un nuevo apartado 3 que establece que,

Cuando para determinar la cuantía de una pensión de jubilación hubieran de aplicarse coeficientes reductores por edad en el momento del hecho causante, aquéllos se aplicarán sobre el importe inicial de la pensión limitada en el momento del hecho causante, en su caso, conforme a lo establecido en el artículo 47.

Lo previsto en el párrafo anterior se aplicará igualmente al coeficiente derivado de la reducción de la jornada laboral en los casos de jubilación parcial.

Se modifica así la normativa en vigor, conforme a la cual los coeficientes reductores por edad se aplican directamente a la base reguladora de la pensión de jubilación (no sobre el importe inicial de la pensión como preceptúa este apartado), y si la cuantía resultante es superior al límite máximo de la pensión se reduce esta hasta la cuantía máxima.

Esta modificación conllevará una reducción de la pensión de todas aquellas personas cuyas bases reguladoras fueran superiores a ese límite máximo, ya que el citado artículo 47 de la LGSS al que se remite este precepto establece que «*el importe inicial de las pensiones contributivas de la Seguridad Social por cada beneficiario no podrá superar la cuantía íntegra mensual que establezca anualmente la correspondiente ley de Presupuestos Generales del Estado.*»

En definitiva, el contenido de este precepto no establece un límite máximo de la base reguladora sino un límite máximo de la pensión, apartándose de los principios de contributividad y de proporcionalidad que rigen nuestro sistema de pensiones.

— Periodo transitorio

Los nuevos porcentajes aplicables a la base reguladora de la pensión que establece el PLAAMSS y a los que se ha hecho referencia anteriormente, se aplicarán a partir del 1 de enero de 2027.

Mientras tanto, desde la fecha de entrada en vigor de la futura ley se establece un periodo transitorio para la aplicación gradual y paulatina de los nuevos porcentajes, contenida en el apartado Seis del artículo 4 del PLAAMSS.

²² Esta modificación mantiene lo establecido en la regulación actual respecto a la circunstancia de que este beneficio no será de aplicación en los supuestos de jubilación parcial ni de la jubilación flexible a que se refiere el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 165 de la LGSS.

Según éste, la nueva disposición transitoria vigésima primera dispone que, «Los porcentajes a que se refiere el número 2.º del apartado 1 del artículo 163 serán sustituidos por los siguientes:

Durante los años 2013 a 2019	Por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 163, el 0,21 por 100 y por los 83 meses siguientes, el 0,19 por 100.
Durante los años 2020 a 2022	Por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 106, el 0,21 por 100 y por los 146 meses siguientes, el 0,19 por 100.
Durante los años 2023 a 2026	Por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 49, el 0,21 por 100 y por los 209 meses siguientes, el 0,19 por 100.
A partir del año 2027	Por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 248, el 0,19 por 100 y por los 16 meses siguientes, el 0,18 por 100.

3.1.4. Régimen de incompatibilidades, suspensión y extinción de la pensión de jubilación ordinaria

Lo establecido en los artículos 164, 165 ambos de la LGSS y demás normas reguladoras de la dinámica de la protección por jubilación, no sufren cambio alguno en el PLAAMSS.

4. Comentarios finales

El Proyecto de Ley para la actualización, adecuación y modernización de nuestro sistema de Seguridad Social aprobado por el Consejo de Ministros en fecha 25 de marzo del 2011, presenta una reforma significativa respecto la configuración legal de la protección a la vejez. Más concretamente, respecto la jubilación contributiva en su modalidad ordinaria.

Las modificaciones llevadas a cabo sobre elementos esenciales en la configuración de la jubilación, como las realizadas sobre uno de los requisitos legales constitutivos de la pensión más relevantes: la edad, o las producidas sobre el contenido de la prestación por jubilación: la ampliación de 15 a 25 años del periodo tenido en cuenta para el cálculo de la base reguladora o la alteración de la escala de porcentajes aplicable para la determinación del importe de la pensión, nos descubren una de las reformas de la protección social más importantes en lo que llevamos del nuevo siglo.

Los cambios producidos sobre la jubilación ordinaria que han sido analizados de forma concisa a lo largo de este trabajo, son especialmente relevantes,

como presumiblemente también lo será su impacto social. No nos encontramos por tanto ante una reforma moderada de la jubilación, sino ante una evolución de la regulación legal de la pensión de jubilación substancialmente importante.

Es por ello de justicia, destacar que tanto la consecución de esta reforma como su futura aplicación, han sido y serán posibles gracias al consenso logrado por Gobierno e interlocutores sociales bajo el paraguas del Pacto de Toledo.

Los cambios, modificaciones o transformaciones que conlleva esta reforma no podrían hacerse efectivos si no es bajo un clima de coherencia y responsabilidad social, como el logrado tras la firma del Acuerdo Económico y Social por el Gobierno, organizaciones empresariales y organizaciones sindicales más representativas.

Gracias a este consenso social sobre las medidas a instaurar en materia de protección social, nuestro sistema de pensiones podrá afrontar con solvencia los retos sociales y demográficos futuros, asegurando un impacto social moderado y garantizando asimismo la estructura y valores básicos de nuestro sistema de Seguridad Social público y de reparto.