

Una de las características más relevantes de la reforma de las pensiones que está en trámite parlamentario es, sin duda, el reencuentro reformista con los espacios del pacto político y del diálogo social. Este nuevo marco pretende romper las fracasadas estrategias unilaterales que caracterizó el espacio reformista del 2013. Cambio de rumbo que tiene como antecedente un rechazo social, político y sindical de reformas impuestas con un marcado carácter penalizador. Me refiero al índice de revalorización escasamente aplicado y al factor de sostenibilidad que nunca entro en vigor.

Con este nuevo talante basado en el pacto y en el diálogo, la vigente reforma enlaza su sintonía con los pactos que concluyeron en la reforma del 2011. La cristalización de los espacios referidos, toman cuerpo en la renovación del Pacto de Toledo aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados de 19 de noviembre de 2020 y en el Acuerdo entre el Gobierno y los interlocutores sociales que sustenta el Proyecto de Ley, que tiene como título “Garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones”.

Si bien nuestro país, al igual que el resto de los europeos —por hacer referencia solo a nuestro marco próximo en un escenario mundial de pandemias—, está enfrentándose a los efectos económicos derivados de la crisis sanitaria provocada por el coronavirus COVID-19, lo cierto es que el espacio europeo ha puesto en marcha una política de fondos para financiar la recuperación y la resiliencia de la Unión Europea. Estrategia que va unida a una mutación en la política de la deuda pública de los Estados y que ofrece y exige la posibilidad y la necesidad de que nuestros sistemas productivos se transformen para enfrentarse a los nuevos retos.

Por tanto, estamos en un momento histórico casi único que nos permitirá o, mejor dicho, que nos ofrece los medios para realizar las reformas y las transformaciones necesarias para situar a nuestro país, en el marco de la Unión Europea, en la vanguardia de las economías europeas.

El espacio descrito que tiene tiempos escalonados y vinculados a la programación y ejecución de programas de reforma, explica, como veremos a continuación, la estructuración de una reforma escalonada de nuestro sistema de seguridad social. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), establece como requisito indispensable que las recomendaciones económicas realizadas por la Comisión Europea a cada país miembro, redactadas en los documentos que conforman el Semestre Europeo, estén recogidas en sus planes nacionales para poder así acceder a estos fondos.

Quiero insistir en el nuevo marco propiciado por la Unión Europea, no solo por el importantísimo apoyo económico a las políticas de recuperación y resiliencia, en definitiva de transformación de nuestros países, sino también, porque el cambio de estrategia en materia de deuda pública, nos va a permitir realizar reformas impensables en momentos históricos próximos que todos recordamos y que exigieron reformas constitucionales (CE,art.135) —“ *El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit*

estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros”—, que hoy no son amenazantes.

También quiero reiterar, que la reforma tiene una sucesión de tiempos. Los primeros, muy importantes, se integraron en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021 y en normativa de urgencia en el peor espacio de la pandemia, singularmente la creación del Ingreso Mínimo Vital y la creación del complemento de pensiones contributivas para la reducción de la brecha de género. Los segundos conforman un doble escenario, por un lado, la Ley de reforma que está en trámite parlamentario y, por otro, los que se incorporarán a la ley de Presupuestos para 2022. Tras ellos, las últimas reformas se efectuarán en la última fase de la legislatura.

El conjunto de estas reformas, —en una visión de globalidad en el diseño, esperemos que también en el resultado—, pretenden propiciar un cambio en nuestro modelo —no de modelo— de alcance excepcional, casi sin precedentes.

Con la idea de dibujar el modelo final que se pretende alcanzar en el referido proceso reformador, conviene identificar los retos a los que nos enfrentamos, los objetivos de las reformas y la identificación de las distintas piezas que conformarán el “todo”.

Los retos son sobradamente conocidos, si bien agudizados por la sucesión de crisis, la primera de carácter financiero (2008) y la segunda vinculada a la pandemia mundial (2020) en la que todavía estamos inmersos. Hay que hacer referencia al factor demográfico, al impacto de la llegada de las generaciones del *baby boom*, los cambios en las estructuras productivas basados en la inteligencia artificial y la robótica, entre otros factores.

Por su efecto inminente y de gran impacto, conviene hacer mención a la llegada de las generaciones del *baby boom*, cuyo impacto acumulativo alcanzará hasta los años 50, momento en el que comenzaremos a recuperar la senda normalizada. El periodo referido se caracterizará por un incremento notable del número de pensionistas, una elevación de la esperanza de vida, así como una elevación de las pensiones en la medida en que los nuevos pensionistas tendrán series históricas de cotización más altas. No cabe duda que el reto exigirá el esfuerzo de todos los ciudadanos a través de las transferencias desde los presupuestos del Estado, en clara compensación solidaria con las aportaciones de todo orden que realizaron las generaciones del *baby boom* a la conformación de nuestras sociedades.

El primer bloque de reformas se sitúa en el marco de la lucha contra el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas.

De la mano de la OIT o de la Unión Europea se potencian instrumentos que permitan la protección del sector más vulnerable de la sociedad. Teniendo presente que su identificación se aleja de la foto que podríamos denominar tradicional, sino que integra colectivos generados por las últimas crisis, las reformas laborales y las transformaciones productivas, entre otras.

En este espacio, el que podríamos denominar primer pilar está llamado a adquirir una importantísima dimensión. En esta línea España, siguiendo las directrices de la Unión Europea y en cumplimiento del programa de gobierno del gobierno de coalición progresista, ha aprobado el Ingreso Mínimo Vital (Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo). De los datos proporcionados se advierte que cerca de un 40 % de los posibles beneficiarios serán trabajadores pobres y que un 16 % serán hogares monoparentales, de los cuales el 90 % están encabezados por mujeres. Sin duda estas cifras calculadas en el escenario pre-pandemia se incrementarán en los tiempos inmediatos a la desescalada.

La situación de pobreza y desigualdad existente en España y el incremento de la vulnerabilidad económica y social ocasionado por el COVID-19, exigieron la puesta en marcha con carácter urgente de un mecanismo de garantía de ingresos de ámbito nacional.

Creado en desarrollo del artículo 41 de la CE, y sin perjuicio de las ayudas que puedan establecer las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias, el ingreso mínimo vital forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social como prestación económica en su modalidad no contributiva. De esta forma se procede a completar el espacio del primer pilar de protección de nuestro sistema que era claramente insuficiente, reiteradamente denunciado y exigido desde el espacio europeo. Por tanto, el IMV asegura un determinado nivel de rentas a todos los hogares en situación de vulnerabilidad con independencia del lugar de residencia.

El segundo bloque reformador se sitúa en el espacio de la financiación del sistema. Múltiples materias se abordarán en las sucesivas reformas. Así, la conclusión de la separación de fuentes – lo que se vino llamando de forma poco acertada pero muy gráfica, “gastos impropios”–, la creación de un nuevo sistema de cotización de los trabajadores autónomos que pivote sobre los ingresos reales, la elevación o eliminación de topes en la cotización de los trabajadores por cuenta ajena.

Es imprescindible que el conjunto de las reformas consiga un equilibrio donde la equidad individual y generacional constituya un espacio de referencia. Sin perjuicio de la situación excepcional en la que nos encontramos —la crisis provocada por la pandemia, con efectos de pasado, presente y futuro, impacta sobre unos sistemas no recuperados de la crisis financiera, en transformación de los sistemas productivos y recibiendo o preparándose para la recepción de las generaciones del *baby boom*— no podemos, ni debemos, transferir una carga insoportable a las generaciones futuras. El equilibrio complejo constituirá la mayor garantía de sostenibilidad y evitará el “drama” de la posible “ruptura del pacto generacional”.

Por todo lo anterior y sin perjuicio del carácter sobresaliente de algunas de las reformas financieras —separación de fuentes y cotización de autónomos— es necesario incorporar nuevos y complementarios medios de financiación estables y garantizados. El compromiso de transferencias del Estado es vital, pero creo que insuficiente.

Sin duda, la separación de fuentes es una materia de gran calado cuantitativa, cualitativa y de equidad. Seguramente si el sistema de seguridad social hubiera asumido tan solo los gastos propios y el Estado todos aquellos que pertenecen al espacio del “interés general”, la situación económico-financiera sería otra bien distinta. Pero, además, la seguridad social ha venido pagando durante dé-

cadadas “políticas ajenas” —cuya lista sería interminable— sin ninguna explicación y, por tanto, con un efecto distorsionado, adulterado de lo que gráficamente podríamos llamar la cuenta de resultados. Todos los ciudadanos deberían conocer detalladamente lo que las cotizaciones sociales han hecho por nuestro país. La imagen, el reconocimiento, la confianza y el compromiso serían diferentes.

La separación de fuentes diseñada y en curso actual —el pasado ya está escrito—, así como el compromiso de transferencias del Estado para hacer frente al importante incremento de pensionistas hasta aproximadamente el año 2050, al aumento de las pensiones y de la esperanza de vida, es una necesidad de subsistencia que se enmarca en las obligaciones del Estado como garante del Sistema público, con el límite del equilibrio intergeneracional. En todo caso, quiero resaltar que la “foto es inédita y sobresaliente”, al tiempo que “posible” en un espacio de suavidad del Pacto de Estabilidad Presupuestaria.

Otro bloque de materias incorporadas a la Ley en trámite parlamentario, se centra en los distintos parámetros de ordenación de la jubilación, singularmente, desincentivación de las jubilaciones anticipadas, especialmente las voluntarias, fomento del mantenimiento en activo tras el cumplimiento de la edad de jubilación, retoques en la jubilación activa. Podríamos decir que la finalidad del conjunto de materias es propiciar “trabajar más tiempo” y especialmente aproximar la edad legal de jubilación con la edad real de expulsión del mercado laboral.

Sin duda han quedado muchos espacios en el tintero. Es imprescindible una reordenación completa del espacio de compatibilidad entre jubilación y trabajo, bien a favor o bien en contra. Lo que es inadmisibles es el “privilegio”, casi individual, que constituye el acceso a la jubilación activa de trabajadores por cuenta propia y ajena, prácticamente singularizados; así como los espacios de privilegio de ciertos colectivos frente a la compatibilidad plena de la jubilación y los ingresos del trabajo. ¿Alguien se acuerda de la equidad?

En este orden, también quiero destacar la exclusión inexplicable, tanto en la reforma del 2011 como en la actual del 2021, de la opción de jubilación anticipada involuntaria de la persona trabajadora *por cuenta propia* que es víctima de violencia de género. La figura tan solo es aplicable a las trabajadoras por cuenta ajena. La solución es técnicamente sencilla, incorporar el precepto TRLGSS, art. 207.1.d). 7ª) a los artículos que se aplican al régimen de autónomos, esto es, al artículo 318.d) del TRLGSS.

Finalmente, no estoy nada convencido y por tanto es posible que esté equivocado, sobre el impacto de las reformas de la jubilación anticipada, especialmente la voluntaria, en términos de alcanzar el objetivo de elevar la edad real de expulsión de los trabajadores del mercado laboral. Si nos situamos en la edad de acceso a la protección por desempleo —contributiva y asistencial— de los trabajadores expulsados a edades tempranas y la comparamos con la edad legal y la edad de acceso a la jubilación anticipada, no creo que la distorsión proceda del uso desproporcionado de la jubilación voluntaria. Probablemente la búsqueda del objetivo —necesario y deseado— tenga su espacio más complejo, pero más efectivo, en la adopción de medidas que operen sobre el mercado laboral. La fijación, en un espacio único, de una penalización desmedida a un trabajador que ha cotizado

entre 40 y 50 años a la seguridad social y la ausencia de fórmulas efectivas que impidan la expulsión indiscriminada y en muchas ocasiones encubierta, carece de racionalidad y de equidad. El tiempo y las cifras reales enjuiciarán los resultados y el cumplimiento de los objetivos.

El último espacio de reforma proyectada y en parte realizada se centra en la reordenación del espacio de protección complementaria. En la fase previa de la pandemia había sido objeto de reformas iniciales en varios países de la UE, que se centraban en fortalecer o redimensionar el espacio de la protección complementaria profesional de carácter obligatorio o pseudo obligatoria.

Se trata de nuevas fórmulas, que no son enteramente nuevas, que pretenden implantar mecanismos de protección de aportación definida, por tanto de capitalización, vinculados al ámbito de las empresas, o (y esta es la nueva tendencia) a la mera realización de actividad, con participación conjunta de empresarios y trabajadores, e incluso del Estado (como es el sistema implantado en el Reino Unido) Y que pretenden tener carácter obligatorio de forma directa o indirecta.

En España esta es nuestra asignatura pendiente, no tenemos desarrollados adecuadamente fórmulas complementarias de protección en ninguno de los niveles, ya sean vinculados al empleo o ya sean de carácter individual y con planteamientos de fiscales carentes de equidad. Ambas situaciones pretenden corregirse, siguiendo las directrices de la AIReF, a su vez recogidas por el Pacto de Toledo 2020, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021

Este espacio de reforma —que también es contemplado en la Recomendación 16 del Pacto de Toledo— en parte incorporado a la LPGE.21 (disp. ad. 4ª que crea y articula el Fondo de pensiones público de empleo) contempla una revisión del sistema de previsión social complementaria, penalizando los planes de pensiones individuales mediante una reducción del incentivo fiscal y haciendo una apuesta por los planes de empleo. Igualmente, la disposición adicional cuadragesima de la LPGE 2021, determina que en el plazo máximo de 12 meses, el Gobierno ha de presentar un proyecto de ley sobre fondos de pensiones públicos de empleo en el que se atribuya a la Administración General del Estado la capacidad legal para su promoción. No se trata de un simple mandato, sino de una previsión con un contenido detallado y claro en lo sustancial, como recoge la disp. ad. 4ª de la LPGE.21.

Es posible que estemos en presencia de un silencioso cambio de modelo, propiciado por un gobierno de coalición progresista que plantea no pocas dudas. A mi juicio, el punto de encuentro progresista estaría en la universalidad de su alcance —primero para los trabajadores por cuenta ajena y luego para los trabajadores por cuenta propia— que no es posible conseguir a través de la negociación colectiva. En más de una ocasión he argumentado y defendido en sedes académicas que el elemento que podría proporcionar la universalidad es la vinculación por mandato legal de las aportaciones al contrato de trabajo con carácter obligatorio, otorgando un papel de estructuración, mejora y complementariedad a la negociación colectiva

El tiempo da a las medidas su dimensión, aunque en ocasión no hay tiempo. Hace bastantes años defendí primero la creación de un permiso de paternidad, años más tarde defendí el periodo de pa-

ternidad obligatorio en iguales condiciones que la maternidad y me condenaron a la hoguera, hoy ambos y con idéntica estructura están en nuestro ordenamiento jurídico bajo la figura del “nacimiento y cuidado del menor”. Cabe el consuelo de afirmar que nunca es tarde cuando la dicha es buena.

José Luis Tortuero Plaza

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
y Director del Título de Experto en Seguridad Social de la Universidad Complutense de Madrid