

LA TASA DE SUSTITUCIÓN DE LAS PENSIONES

MIKEL DE LA FUENTE LAVÍN

Director de la E.U. de Relaciones Laborales
U.P.V./EHU

ABSTRACT

La fórmula de cálculo de las pensiones, en especial las de jubilación, es relativamente generosa en el Estado Español comparada con otros ejemplos de la Unión Europea. El trabajo analiza las razones que dan lugar a una gran disparidad entre la cuantía teórica de las pensiones y las pensiones reales netas, distinguiendo entre las que se derivan del mercado de trabajo y las específicamente normativas (la «letra pequeña» de las normas), sean éstas referidas al Derecho de la Seguridad Social como al Derecho Tributario. Aunque se centra en las pensiones de jubilación, se realizan algunas observaciones sobre las pensiones de incapacidad permanente y las de muerte y supervivencia.

Pentsioak, erretirokoak bereziki, kalkulatzeko formula Estatu espainiarrean nahikoa eskuzabala da Europako Batasuneko beste adibide batzuekin alderatzen baldin badugu. Lan honek pentsioen zenbateko teorikoaren eta benetako pentsio gARBien artean dagoen alde handia eragiten duten arrazoiak aztertzen ditu, horrela, horien artean lan-merkatuaren ondorio direnak eta arau-emaileak soilik direnak (arauen «letra txikia»), hauek Gizarte Segurantzako Zuzenbidearenak direla edo Zerga Zuzenbidearenak direla, bereizten ditu. Nagusiki erretiro-pentsioak aztertzen baditu ere, ezintasun iraunkorreko eta heriotza eta biziraupeneko pentsioei buruzko hainbat ohar ere egiten ditu.

■ *The formula used in Spain to calculate pensions, particularly retirement pensions, is relatively generous when compared with other systems in the EU. This paper analyses the reasons behind the wide gap between the theoretical amount of pension and the actual net pensions paid, drawing a distinction between reasons deriving from the labour market and specifically regulatory reasons (the «small print» in regulations) concerned with social security and tax legislation. It centres mainly on retirement pensions, but also makes some observations on permanent invalidity pensions and pensions payable in case of death and survival.*

1. Introducción

Si la función del sistema de pensiones es proporcionar rentas sustitutivas a los ingresos dejados de percibir por el abandono de la actividad laboral, el elemento que define la extensión de ese papel es la tasa de remplazamiento o sustitución, es decir, el cociente entre la pensión y el ingreso anterior a la jubilación. En los modelos continentales de Seguridad Social, con la llegada de los sistemas a la madurez y la aproximación de las bases de cotización a los salarios reales, las tasas de sustitución evolucionan: las pensiones íntegras o plenas incrementan su participación sobre el total de las pensiones y las tasas efectivas de sustitución se aproximan a las legales.

La realidad de la tasa de sustitución de las pensiones de jubilación se encuentra muy alejada de lo que indicaría un examen superficial de la regulación de la pensión. A continuación se va a examinar cuales son esas tasas y las razones de las divergencias entre las tasas teóricas y las reales. Este análisis es un medio adecuado para comprender los entresijos o «letra pequeña», de una normativa que da lugar a que la pretendida generosidad del régimen público de pensiones no sea tal.

En un estudio realizado en 1991 sobre siete países comunitarios, la tasa de sustitución para salarios equivalentes al salario medio de la industria manufacturera en Estado Español era del 90%, el mayor porcentaje entre los casos estudiados (Barrada, 1992, pág. 272)¹. Blanco Ángel (1999, pág. 100) considera el 73% para el Régimen General, el 85% para el Agrario, el 61% para el RETA y el 85% para el Régimen de Empleados de Hogar. Otro estudio estima que, para el Régimen General, esa tasa oscilaba en 1998 entre unos porcentajes del 96% al 98%

¹ El trabajo formaba parte de un estudio comparativo encargado por EUROSTAT sobre las tasas de sustitución de los sistemas de pensiones de Bélgica, Alemania, Francia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Holanda y Estado Español, que tomaba en consideración los regímenes básicos y los complementarios obligatorios. El autor formula (Barrada, 1992, págs. 263-265) unas interesantes observaciones sobre los obstáculos que dificultan la homogeneidad de las comparaciones, el más importante de los cuales consiste en la heterogeneidad de los sistemas de protección de la vejez, en algunos de los mismos la pensión de jubilación estaba constituida por una sola prestación, proporcionada por un régimen básico (caso de Estado Español), mientras que en otros había que considerar la suma de diversas prestaciones. En relación con éstos últimos, se producía una situación diferenciada entre los que disponían de regímenes complementarios obligatorios (Francia) y aquellos en los que los regímenes complementarios, aún muy extendidos, eran voluntarios. Otro problema se debe a la mezcla, dentro de las prestaciones de vejez, entre las que abarcaban a la población mayor y menor de la edad ordinaria de jubilación, que comprende a porcentajes diferentes entre los países.

Cuadro n.º 1. Porcentaje de la jubilación en función del tiempo cotizado.

Período cotizado	%
Con 15 años	46,2%
Con 25 años	73,9%
Con 35 años	92,4%

Fuente: Informe de Estrategia Nacional de Estado Español en relación con el futuro del sistema de pensiones. Septiembre de 2002.

para salarios medios (aproximadamente aquellos equivalentes al doble del salario mínimo interprofesional (Moreno Moreno, 1998, pág. 19). Esta «generosidad» de la tasa de reposición de las pensiones de jubilación en Estado Español se subrayaba por la OCDE en 1996² cuando señalaba que «Los nuevos pensionistas con derecho a una pensión completa reciben, después de impuestos y cotizaciones, casi el 100% de su última remuneración, también después de impuestos y cotizaciones, frente a una tasa de sustitución mediana en la UE del 65%». El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales presenta la siguiente tasa de sustitución para personas jubiladas con 65 años de edad:

2. Las tasas reales de sustitución de las pensiones: factores explicativos

Al no estar sujetas las pensiones, como la generalidad de las prestaciones de la Seguridad Social —salvo el desempleo—, a cotizaciones sociales, la tasa de sustitución neta de las pensiones es más elevada que la tasa bruta. Sin embargo, la tasa de sustitución real, se encuentra notablemente alejada de la teórica. Según un estudio, esa tasa viene oscilando los últimos años entre el 45 y el 50% tanto para los trabajadores asalariados como para los autónomos³. En el caso de los asalariados, la falta de obligación de declarar, a efectos del IRPF, de los perceptores de rentas reducidas puede hacer pensar que la tasa de sustitución está infravalorada⁴. En sentido opuesto juega el

² Citado en Moreno Moreno (1998, pág. 19).

³ Cfr., Espina (1996, págs. 242-243), que calcula sobre la base de la media del salario medio de la industria y los servicios, algo inferior a la media de la industria.

⁴ En el caso del Régimen Agrario, las pensiones públicas llegan a suponer hasta el 150% de las rentas percibidas en activo (Monasterio *et alii*, 1996, pág. 22). Ese dato, aparentemente sorprendente, se explica por la ocultación no ya de las rentas en activo sino de la percepción de rentas en especie, tanto para la administración fiscal como para la de Seguridad Social, de unos ingresos que representan una proporción elevada de la renta de los hogares agrarios.

hecho de la economía sumergida y la no-integración de las horas extraordinarias en la base reguladora de las pensiones, salvo las que se deriven de contingencias profesionales. Las elevadas tasas teóricas de reposición de las pensiones coexisten con un comparativamente reducido gasto en pensiones medido en porcentaje del PIB, alrededor del 10%. Una primera explicación que se puede aportar se centra en que, junto al Régimen General y otros Regímenes Especiales (Minería del Carbón y Mar dentro de los Regímenes Internos y el Régimen de Clases Pasivas) que proporcionan pensiones relativamente elevadas, todavía hay una importante proporción⁵ de pensiones muy bajas proporcionadas por Regímenes Especiales como el de Hogar, Agrario, etc⁶.

La tasa de reposición se ha reducido como resultado de las medidas de la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social (LCRSS), es decir, de la nueva escala de porcentajes de pensión en función de los años cotizados y de ampliación de 8 a 15 años de la base reguladora de la pensión. Una excepción significativa está constituida por el Régimen de Clases Pasivas, cuyo «haber regulador» coincide con la última base de cotización⁷ y da lugar a que sea el Régimen con una tasa de sustitución más elevada (Blanco Ángel, 1999, pág. 101). Más allá de esas modificaciones normativas, conviene analizar las razones de esa distancia entre las tasas de sustitución teórica y real, que aunque se produce en todos los regímenes de pensiones, en el caso del Estado Español es de enorme envergadura y permite concluir que la pretendida generosidad del régimen de pensiones español es una falacia, que se utiliza como pretexto para la introducción de nuevos recortes con motivo de la revisión del Pacto de Toledo en el 2003⁸.

⁵ En el año 2002, las pensiones proporcionadas por el Régimen General representaban el 55% del total de las pensiones, las del Régimen del Mar el 7,5%, el Régimen de la Minería del Carbón no alcanzaba el 1%, correspondiendo el resto a los Regímenes que conceden pensiones mucho más reducidas que las del Régimen General. Cálculos del autor en base a las cifras obrantes en el *Boletín de Estadísticas Laborales* (N.º 170, 2002).

⁶ Frente a los 594,85 euros de importe medio mensual de las pensiones del Régimen General en el año 2001 y de 882,45 en la Minería del Carbón, en el Régimen Agrario por cuenta ajena y por cuenta propia sólo llegaban a 356,71 y 341,34 respectivamente, en el de Empleados de Hogar a 337, 8 y en Autónomos a 364,37 euros (*Boletín de Estadísticas Laborales*, N.º 170, 2002).

⁷ Conforme al art. 30 del RD Legislativo 670/1987, de 30 de abril, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado los haberes reguladores se establecerán en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio económico.

⁸ Tras los anuncios y estudios de las instituciones financieras, algunos responsables del anterior gobierno tomaron el relevo de la crítica a la «excesiva generosidad» de la regulación sobre las pensiones públicas. Así, en un seminario organizado por la Asociación para el Progreso de la Dirección (APD), la Directora General de Seguros y Fondos de Pensiones ha indicado que la pensión pública representa en Estado Español el 96% del salario, mientras que la media de la UE es del 60%. Además de señalar que la referencia a la UE no es exacta, conviene indicar que ese discurso obvia la enorme distancia, en el caso de Estado Español, entre la tasa teórica y la real. La citada Directora concluía que, a la vista de la evolución económica y de la necesidad de convergencia, esa situación «será difícil de mantener», a la vez que animaba a los ciudadanos a dedicar recursos a proveerse de pensiones privadas.

Las razones que pueden explicar ese fenómeno de la discordancia entre el modelo y la realidad son varias, algunas de las cuales son similares a las de otros países, mientras que otras son muy específicas del sistema español de empleo-protección social, o, aún siendo comunes, se producen con mayor intensidad que en otros Estados. El análisis de esas razones permite abordar buena parte de las características del subsistema de pensiones, y en particular de las de jubilación, y sus insuficiencias en orden a proporcionar prestaciones correctas. Se pueden señalar las siguientes:

- El establecimiento de topes máximos de cotizaciones en una cuantía relativamente baja, que permite que no se coticen íntegramente un porcentaje importante de los salarios⁹, lo que repercute en inferiores pensiones ya que la base reguladora de las mismas se establece en función de las bases de cotización. Esos topes, en algunos países europeos no existen (en Bélgica para los obreros) y en otros son notablemente más elevados (Italia, Bélgica para los empleados).
- La muy importante disminución en la pensión que supone el acceso a la pensión de jubilación con anterioridad a la edad ordinaria de jubilación de 65 años¹⁰. Esa reducción puede llegar hasta el 40% de la pensión, aunque sus efectos se encuentran parcialmente compensados por la aplicación de los complementos a mínimos. Sin embargo, no parece que responda a la realidad la afirmación de que las pensiones mínimas desempeñen un papel importante de estímulo a la anticipación de la edad de jubilación¹¹, ya que es decreciente el número de pensiones con complementos de mínimos¹² y, sin embargo, no se reduce apenas la proporción de los que acceden a la jubilación con menos de 65 años¹³. Ello corresponde a que la mayor parte de los ceses son involuntarios y se deben a la política empresarial de «reju-

⁹ En 1994, el número de asalariados que percibían retribuciones superiores al tope máximo de cotización entonces vigente, ascendía a 1.434.314. Los salarios correspondientes suponían el 23% de la masa salarial global. Cálculos del autor basados en un estudio del Instituto de Estudios Fiscales (1996). El mayor incremento de los salarios, especialmente de los más elevados, en relación con los topes máximos de cotización, lleva a concluir que esa diferencia se habrá hecho posteriormente mayor.

¹⁰ Según los Presupuestos de la Seguridad Social para el año 2003, en el año 2001 sólo el 42,31% de los nuevos pensionistas tenía 65 años en el momento de la jubilación.

¹¹ Afirmación que se mantiene, entre otros, por Boldrín, Jiménez-Martín y Perachi (2001, *ibidem*)

¹² La proporción de las pensiones con complementos de mínimos se ha reducido desde el 39,58% en el año 1991 a un 30,78% en el año 2002. Ese porcentaje es muy reducido en el caso de las pensiones de incapacidad permanente (el 2,72% en el año 2002) y mucho más elevado en las pensiones de viudedad (el 41,49%).

¹³ La proporción de jubilaciones a las que se ha aplicado coeficiente reductor por haberse producido antes de los 65 años fue del 63,8% en 1994, del 65,0% en 1996 y del 60,7% en 1998. Véase el cuadro 3.6 en el Informe del CES (2000, pág. 60).

venecimiento de las plantillas». Aunque el cese en el trabajo en relación con la edad ordinaria de jubilación está muy extendido en la Unión Europea, en otros países están más desarrollados los mecanismos de pre-jubilaciones que permiten atenuar las pérdidas de pensión¹⁴. En el sistema español de Seguridad Social no existe una prestación específica y general de prejubilación, sino que es la negociación colectiva y la protección complementaria privada las que arbitran diversas medidas autónomas o complementarias de las prestaciones públicas de desempleo. De esas medidas se benefician en muy escasa medida los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas, que abarcan a la mayoría del empleo en el tejido productivo español.

- El acceso a la pensión sin disponer del periodo cotizado que permite el acceso a la pensión con un porcentaje del 100%, es decir, con 35 años de cotización. Entre las altas de pensiones de jubilación en el Régimen General, sólo un reducido porcentaje cotiza 35 o más años. La media de años cotizados no llega a 33 años, lo que implica un porcentaje del 96% de la pensión, o, lo que es lo mismo, una reducción del 4% por no haber cotizado el tiempo exigido para obtener el 100% de la base reguladora. Aunque el sistema español es en teoría de los más favorables en cuanto al periodo requerido, ya que la generalidad de los regímenes europeos establece más de 35 años para alcanzar el 100% de la pensión, esa generosidad se encuentra mediatizada por varios aspectos. El más importante es la escasa validación como cotizadas de actividades de interés individual, familiar o social, tales como el cuidado de hijos y otros familiares, percepción de prestaciones asistenciales de desempleo (salvo el subsidio de mayores de 52 años), estudios, formación continua, etc.¹⁵, que se contemplan frecuentemente en los regímenes comunitarios de forma más completa.

En particular, la atribución de cotizaciones mediante el reconocimiento como cotizados de periodos dedicados al cuidado de personas es muy limitada, ya que hasta hace escaso tiempo sólo existía para el primer año de los tres de excedencia que pue-

¹⁴ Véase el Anexo de la publicación del CES (2000) sobre Jubilación y Jubilación anticipada en los países de la UE y en otros países.

¹⁵ Tras haberse abolido el servicio militar obligatorio, el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), presentó dos proposiciones no de ley, en orden a considerar efectivamente cotizado, a los solos efectos de la pensión de jubilación, de los períodos de tiempo dedicados a la realización de la prestación del servicio militar obligatorio y a la realización de la prestación social sustitutoria. El proponente basaba las proposiciones en «reparar una injusticia histórica, como es el hecho de que esos períodos de servicio al conjunto de la comunidad y al interés general del Estado no cuenten a la hora del cálculo de la pensión de jubilación». Ambas proposiciones han sido desestimadas, con el argumento de que su aprobación sería «un gravamen excesivamente oneroso» para el sistema de Seguridad Social (*Diario de Sesiones de las Comisiones*, n.º 870, 5-11-2003, págs. 27640-3).

den cogerse para cuidado de hijos (art. 180.b LGSS¹⁶, en relación con el art. 4 de la Ley 4/1995, de 23 de marzo, de regulación del permiso parental y por maternidad). Además de que ese periodo de un año es muy reducido, no se cubría el periodo del año de excedencia cuando el motivo era el cuidado de familiares dependientes por enfermedad o por edad avanzada. En efecto, la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, acordaba la ampliación de los supuestos de concesión de excedencias, licencias y reducciones de jornada y/o de duración de las mismas, para cuidados de personas mayores y enfermas, permisos de adopción y acogimiento. Sin embargo, el carácter positivo de esas medidas no fue acompañado por la asunción, siquiera parcial, de las cotizaciones a la Seguridad Social por parte del sistema de Seguridad Social¹⁷. Al recaer sobre las personas trabajadoras las repercusiones en las prestaciones de los periodos liberados del trabajo y/o el coste del Convenio Especial con la Seguridad Social para evitarlas, su utilización era muy problemática. La consideración como cotizado del primer año del periodo de excedencia por cuidado de hijo es, quizá, la excepción más significativa (art. 180.b LGSS). Esta regulación restrictiva contribuye a dificultar la consecución de periodos amplios de cotización, especialmente para las mujeres¹⁸.

Esta situación normativa se ha mejorado en virtud de lo dispuesto por el art. 19 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, que ha modificado el art. 180 de la LGSS, en el sentido de que la consideración como de cotización efectiva del primer año de excedencia con reserva de puesto de trabajo se amplía al cuidado de otros familiares que no sean hijos, que eran los únicos familiares que abrían ese derecho en la regulación precedente. La modificación, a la vez que especifica que los hijos pueden ser naturales o adoptados y que incluye a los menores acogidos en los supuestos de acogimiento familiar permanente o preadoptivo, extiende el campo de aplicación al cuidado de «otros familiares». Sin embargo, esa mejora se atenúa por otra regla complementaria. En la regulación precedente ese periodo de un año como de «cotización efectiva» lo era a efectos de todas las prestaciones, salvo la de desempleo (excluido expresamente por el Art. 4 de la Ley 4/1995, de 23 de marzo, de regulación del permiso parental y por maternidad) y la maternidad¹⁹. La nueva regulación delimita de forma detallada

¹⁶ Complementado por los arts. 15 a 20 del RD 356/1991, de 15 de marzo, de desarrollo, en materia de prestaciones por hijos a cargo, de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, de prestaciones no contributivas.

¹⁷ La Orden de 9 de enero de 2001, que modifica la Orden de 18 de julio de 1991 reguladora del Convenio especial en el sistema de Seguridad Social, permite la suscripción del citado Convenio a quienes precisen reducir su jornada de trabajo por cuidado directo de un familiar.

¹⁸ En el interior de los hogares domésticos, son las mujeres las que de forma aplastante se acogen a trabajos a tiempo parcial a fin de asumir las obligaciones familiares: según la UGT, el 99,61% son mujeres y sólo el 0,3% hombres.

¹⁹ En el dictamen sobre el Anteproyecto de ley (Dictamen n.º 4, 2003, pág. 11), el CES ha indicado que se debería dar cabida como cotizado ese año a efectos de las prestaciones de desempleo.

a que prestaciones de Seguridad Social se aplica: jubilación, incapacidad permanente, muerte o supervivencia y maternidad, lo que supone que el periodo de excedencia de un año queda fuera de la consideración como de cotización efectiva a efectos de las prestaciones de incapacidad temporal y riesgo por embarazo²⁰. Además, y sobre todo, se sigue manteniendo la asimetría entre la norma laboral que contempla una duración para la excedencia por cuidado de hijos de tres años y la norma de Seguridad Social que sólo establece un año como de ocupación cotizada.

La continuación previsible en la demora en el inicio de la actividad profesional debido a la prolongación de la escolaridad, las interrupciones de actividad debidas a las carreras profesionales precarias y los ceses anticipados por la política de las direcciones de las empresas de rejuvenecimiento de las plantillas, van a ocasionar el mantenimiento e incluso aumento de los trabajadores con carreras incompletas de cotización. Un aspecto particularmente grave es el del elevado número de becarios universitarios que prestan servicios durante periodos que pueden llegar a alcanzar los seis o siete años sin cotizaciones a la Seguridad Social. La reforma que ha tenido lugar mediante la aprobación por el RD 1326/2003, de 24 de octubre, del Estatuto del Becario de Investigación, aunque suponga un progreso, al incluir, de forma condicionada y restrictiva, a los becarios en el Régimen General de la Seguridad Social, no resuelve satisfactoriamente la situación ya que limita la inclusión de los becarios a su previa inclusión en el Registro de Becas, lo que implica una demora de la incorporación a la Seguridad Social de los becarios predoctorales. Además, su ámbito de aplicación es limitado y contiene exclusiones muy discutibles, como la consistente en la exigencia de que se encuentren en disposición del título de Doctor o tengan reconocida la suficiencia investigadora²¹.

²⁰ La inclusión de la prestación de maternidad se realizó a través una enmienda transaccional al Proyecto de Ley aprobada por la Comisión de Política Social y Empleo del Congreso de los Diputados (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n.º 804, 2003, pág. 25393). La contrapartida a la restricción de prestaciones a las que se aplica en relación con la anterior regulación es que el periodo de un año se amplía a quince meses si la unidad familiar de la que forma parte el menor tiene la consideración de familia numerosa de categoría general, o de dieciocho meses si es de categoría especial. El informe de valoración de las Recomendaciones del Pacto de Toledo (BOCG de 2-10-2003) en la recomendación adicional n.º 2, propone estudiar los mecanismos que incorporen los períodos de atención y cuidado de los hijos o personas dependientes en las carreras de cotización, a fin de evitar las consecuencias que para la protección individual de las mujeres implican las «desventajas de asumir responsabilidades familiares».

²¹ Desde el punto de las prestaciones es destacable que no se incluye la protección por desempleo. La cotización se establece sobre el tope mínimo del sistema, apartándose del criterio general previsto en el art. 109 LGSS conforme al cual la base de cotización se fija en función de la remuneración total, lo que supone que, al ser las becas de cuantía superior a los topes mínimos, las prestaciones van a representar un porcentaje muy reducido en relación con las becas. Sobre el Estatuto del Becario y, en particular sobre su protección social, véase Moreno Gené (2004, págs. 35-49). Una proposición de ley presentada por el Parlamento de Andalucía, propone la inclusión plena en el Régimen General a todos los titulados universitarios que desarrollen una función investigadora, tanto en el terreno público como en el privado (BOCG, Serie B, 9-12-2003, ním. 372-1).

- Una característica *sui generis* de la regulación española consiste en la atribución de porcentajes diferentes por los años cotizados según los diversos tramos. La reforma operada en 1997 por la LCRSS en la escala de porcentajes, al reducir desde el 60% al 50% el porcentaje correspondiente al periodo mínimo de cotización de quince años —lo que equivale a una reducción desde el 4% al 3,33% por cada año cotizado—, perjudica a todas las personas que no alcancen los 25 años cotizados, siendo previsible que una proporción, aún reducida pero creciente de personas, se encontrará en esa situación de carreras de cotización inferiores a 25 años. Para el tramo comprendido entre los 16 y los 25 años de cotización, el porcentaje es del 3%, que se reduce al 2% en el correspondiente al tramo comprendido entre los 26 y los 34 años. El efecto de este porcentaje inferior se conecta con la eventual aplicación del tope máximo de pensiones que convierte en irrelevantes, para la cuantía de la pensión, las duraciones de cotización que excedan de determinado período para quienes hayan cotizado por la base máxima²².
- La exigencia para el acceso a las pensiones contributivas de jubilación de uno de los periodos más elevados de cotización de la Unión Europea (quince años, art. 161.1.b de la LGSS), solo igualado por los sistemas de Austria y Portugal y que contrasta con otros en los que o, no se exige una duración mínima de las cotizaciones (Bélgica, Dinamarca para la pensión complementaria) o es suficiente un periodo muy reducido (un trimestre en Francia, 60 meses en Alemania, 5 años en Italia...). Las personas que no dispongan de 15 años cotizados, se ven expulsadas del nivel contributivo de pensiones que, en muchos casos, han contribuido a financiar, viéndose relegadas al nivel no contributivo, en el que, si reúnen las estrictas condiciones de residencia y —sobre todo— de ingresos requeridas²³, van a percibir pensiones de cuantía muy inferior. En otro orden de problemas, el mantenimiento de ese requisito produce otros efectos perversos, como la incitación hacia la economía sumergida de quienes no tienen expectativa de alcanzar el periodo de carencia requerido²⁴, efecto que se agrava por las

²² Véase más adelante el papel de los topes máximos de pensiones. En relación con los años de cotización, una persona que hubiera cotizado desde enero de 1988 a diciembre de 2002 por las bases máximas vigentes en todo ese periodo de quince años, el tope máximo de pensiones establecido para el año 2003 se alcanzaría con un porcentaje del 90%, para el que se requieren 30 años de cotización (cálculo del autor). Por encima de esos 30 años, la prolongación de la actividad laboral y del tiempo cotizado no repercute en la cuantía de la pensión (salvo el leve efecto derivado del incremento anual del citado tope).

²³ Además de ser muy reducido el límite de ingresos que permite el acceso a las pensiones, se toman en cuenta los ingresos del conjunto de la unidad familiar. Ello impide el acceso a este tipo de pensiones a un gran número de mujeres casadas.

²⁴ Una propuesta interesante para mejorar las pensiones no contributivas a la vez que se estimula el «afloramiento» de la economía sumergida está contenida en la Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Socialista (admisión a trámite en el BOCG, núm. 301-1, 14-2-2003). Esta proposición se justifica

insuficiencias de la actividad inspectora en algunos sectores económicos de gran importancia en algunas Comunidades Autónomas.

Además de los efectos en la reducción en el porcentaje de la pensión a que dan lugar las situaciones de desempleo sin prestaciones, se producen consecuencias en la base reguladora, ya que la misma se integra, durante los periodos sin actividad, por las bases mínimas de cotización (Arts. 162.1.2 de la LGSS y 4.4 del RD 1647/1997)²⁵, que pueden ser de cuantía muy inferior a las bases por las que se viniera cotizando. Y ello siempre que se acceda al subsidio de desempleo para mayores de 52 años, ya que en otro caso no se cotiza, salvo que se realice un Convenio Especial con la Seguridad Social, cuyo gravoso coste es a cargo de los interesados.

Las medidas recientes establecidas por la Ley 35/2002, de 12 de julio, de Medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible, en orden a la obligación de suscripción de Convenios Especiales en los expedientes de regulación de empleo que incluyan a trabajadores con 55 o más años de edad, apenas contribuyen a mejorar esta situación, ya que deja fuera a todas las personas cuya extinción contractual no se deba a un expediente de regulación de empleo, que sólo abarcan a un reducido porcentaje de los ceses. Esta importante restricción no estaba contenida en el Acuerdo de Pensiones de 2001, ya que en éste no se estipulaba ninguna edad mínima para la suscripción del Convenio Especial. Hasta la fecha de cumplimiento de los 61 años, las cotizaciones serán a cargo del empresario. A partir del cumplimiento de los 61 años, las aportaciones serán obligatorias para las personas trabajadoras y a su cargo exclusivo, debiendo ser ingresadas en los términos previstos en la normativa reguladora del Convenio Especial hasta el cumplimiento de la edad de 65 años o hasta la fecha en que, en su caso, acceda a la pensión de jubilación anticipada. Este régimen de responsabilidad en el coste del Convenio Especial, se aparta del Acuerdo de Pensiones que prevé que, «salvo pacto en contrario», será soportado por empresario y trabajadores en la misma proporción en que se cotiza por contingencias comunes en el Régimen General de la Seguridad Social. Además, la distribución del coste del Convenio Especial es muy desigual, a favor de los empresarios. En efecto, mien-

en el argumento de la mejora de la contributividad en el sistema de pensiones, mediante la inclusión de cierto carácter de contributividad en las pensiones no contributivas, y en el fomento del retorno al empleo de las personas inactivas o que forman parte de la economía sumergida. Propone el incremento de la cuantía de las pensiones no contributivas de incapacidad y jubilación en un 1% por cada año o fracción de año que los beneficiarios hayan cotizado al sistema sin llegar a cubrir con sus cotizaciones los períodos mínimos exigidos para generar derecho a una pensión contributiva. Idéntico incremento se propone en la misma Proposición de Ley para los beneficiarios de pensiones de viudedad mayores de 65 años que no hayan cotizado el período suficiente para obtener pensiones contributivas propias.

²⁵ La situación es aún peor en los Regímenes de Hogar y de Autónomos, en los que no se produce esa integración de bases.

tras que el trabajador, si quiere evitar la minoración de la pensión derivada de la anticipación de la edad de jubilación, va a asumir necesariamente el coste de cuatro años, los comprendidos entre los 61 y los 65 años de edad, en la generalidad de los casos los empresarios harán frente a su coste durante un periodo inferior²⁶.

La aplicación jurisprudencial de la doctrina del «paréntesis» a la base reguladora de las prestaciones, que suponía el «rastreo» en busca de periodos de actividad en los que se hubiese cotizado a fin de evitar la aplicación a esos periodos de las bases mínimas, fue impedida, tras estipulación en tal sentido del Acuerdo de Pensiones de 1996 firmado por los sindicatos Comisiones Obreras y UGT, por la LCRSS —dando nueva redacción al art. 161.1 de la LGSS— y el RD 1647/1997 (arts. 5.1 y 4.4 respectivamente)²⁷. Esta modificación entrañó una reducción de las bases de cotización todas las personas que hubiesen tenido periodos no cotizados antes de la jubilación. Para el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación, los vacíos de cotización de los trabajadores por cuenta ajena, tanto del Régimen General como de los regímenes especiales, se sustituyen por la base mínima (la llamada «integración de lagunas»)²⁸. Sin embargo, esa sustitución no opera para los trabajadores por cuenta propia ni tampoco para los incluidos en el Régimen de Empleados de Hogar.

Al no haberse procedido por el legislador a la modificación del art. 140.4 de la LGSS, quedaba abierta una puerta para la aplicación de la doctrina del paréntesis a las pensiones de incapacidad permanente, lo que fue realizado por la Administración. El Tribunal Supremo en jurisprudencia de unificación de la doctrina, ha realizado una interpretación «humanizadora» basada en la finalidad de la ley, interpretada ésta conforme al Pacto del Toledo, los Acuerdos de Pensiones de 1996 y 2001 y sus materializaciones legislativas de la LCRSS y la Ley 35/2002, cuyos respectivos Preámbulos y Exposiciones de Motivos exponen que la cuantía de las prestaciones debe reflejar fielmente la vida laboral de los trabajadores. Conforme a esta argumentación, el TS resolvió aplicar esta doctrina a los supuestos en los que concurran situaciones exentas de la obligación de cotizar,

²⁶ Como ejemplifica Tortuero Plaza (2002, págs. 98-99), si el trabajador ve extinguido su contrato de trabajo a los 59 años y accede a la prestación contributiva de desempleo durante dos años (en ese periodo las cotizaciones son a cargo del INEM por la totalidad de la cuota patronal y por el 35% de la cuota obrera, correspondiendo al desempleado el 35%, art. 214 de la LGSS), al cabo de los cuales, una vez cumplidos 65 años, la obligación de asumir el coste pasa al trabajador, sin que el empresario haya soportado coste alguno. De esta forma, las cotizaciones durante el desempleo, que son un elemento de la protección ganada por el trabajador, benefician al empresario.

²⁷ A partir de la LCRSS no es aplicable al cálculo de la pensión de jubilación la doctrina de la carencia específica, por lo que cuando se accede a la jubilación desde situaciones de alta o alta asimilada sin obligación de cotizar o desde situaciones de no alta, el período computable para la base reguladora estará constituido por los 180 meses inmediatamente anteriores al hecho causante.

²⁸ Art. 160.1.1.2 de la LGSS para las pensiones de jubilación.

debiéndose calcular la base reguladora sobre la base del periodo anterior a la fecha en que cesó la obligación de cotizar, aplicándose asimismo la doctrina del paréntesis para los periodos intermedios²⁹. Sin embargo, esta doctrina fue rectificadora, ya que en el año 2002 el TS cambió de criterio interpretativo, limitando los supuestos a los que será aplicable la doctrina del paréntesis a los de prolongación de los efectos de la Incapacidad Temporal más allá del plazo de 18 meses y consiguiente cese de la obligación de cotizar, pero no cuando haya pérdida del puesto de trabajo, aun cuando no haya prestación de desempleo o esa prestación se haya agotado. Para los demás casos la base reguladora se determinará en la fecha del hecho causante, complementando las mensualidades en las que no haya cotizado y estén comprendidas en el periodo a considerar, mediante su sustitución por las bases mínimas en vigor en cada momento³⁰. El art. 13 de la Ley 52/2003, que añade dos nuevos párrafos al art. 138 LGSS, ha legalizado el criterio de la citada sentencia del TS, al establecer que cuando se acceda a la incapacidad permanente desde una situación de alta o asimilación al alta sin obligación de cotizar, la base reguladora se calculará conforme a las reglas generales del art. 140 LGSS.

- El elevado número de pensiones de incapacidad permanente total, cuya cuantía, resultante de aplicar el porcentaje del 55% a la base reguladora —que asciende al 75% para quienes sean mayores de cincuenta y cinco años y no trabajen—, es sustancialmente inferior a las pensiones de jubilación medias³¹. Es cierto que, al ser compatibles con un trabajo diferente del habitualmente realizado con anterioridad a la incapacidad, estas pensiones pueden ser sustituidas por pensiones de jubilación más favorables, pero en muchos casos, los trabajadores afectados no pueden mantener su empleo, por lo que esa pensión reducida se va a permanentizar, obviamente con las revalorizaciones consiguientes y la aplicación de las pensiones mínimas, que en el caso de la incapacidad permanente total sólo existen para los mayores de 55 años.
- La existencia de topes máximos de pensiones, de cuantía sensiblemente inferior a las pensiones máximas que resultarían de la aplicación de su normativa general. A diferencia de los topes mínimos, los topes máximos son de carácter estrictamente individual, sin que se tomen en consideración los eventuales ingresos de otros componentes de la unidad familiar (García Valverde, 2003, pág. 380). La distancia entre topes máximos de cotización,

²⁹ La primera de estas sentencias, que fue seguida por otras muchas, fue la STS de 7 de febrero de 2000 (Ar. 1610). Se puede ver en Sempere Navarro (2000) un análisis de esta jurisprudencia, calificada como «creadora del derecho» y que convierte al TS en gestor de los recursos del sistema de Seguridad Social, en la medida en que la fijación de las bases reguladoras es un elemento de la viabilidad financiera del sistema de pensiones.

³⁰ Cfr. STS de 1 de octubre de 2002 (3153, Ar.).

³¹ En el año 2002, las incapacidades permanentes totales suponían el 52,6% del total de las incapacidades declaradas y su importe medio ascendía a 481,89 euros mensuales (CES, 2004b, pág. 130).

que determinan las bases reguladoras y topes máximos de pensiones se vio incrementado sustancialmente durante los años 1983-1988 como consecuencia de la congelación del tope máximo de pensiones (Gete Castillo, 1997, pág. 463). La existencia de topes máximos de pensiones se acomoda a la naturaleza de regímenes de reparto en los que, aunque las pensiones tengan la finalidad de asegurar la continuidad de los ingresos provenientes del trabajo, «requieren del juego operativo de elementos correctores con efectos redistributivos que aminoren la tendencial proporcionalidad entre prestaciones y sus previas cotizaciones. Proporcionalidad como regla, requerida o derivada del latente sinalagma, que en todo caso predomina sobre sus correctivos» (Gete Castillo, 1997, pág. 405). Pero, como reconoce el mismo autor más adelante (pág. 461), la cuestión más problemática se centra en el *quantum* del importe de la limitación de los derechos de pensión³², que la referida jurisprudencia del Tribunal Constitucional permite en amplísimos márgenes al legislador. Conviene remarcar que esa reducción debida a los topes de pensión se añade a la derivada de los topes de cotización y puede suponer una importante distancia entre salarios y pensiones que acrecienta la tendencia de los perceptores de salarios elevados a desvincularse del sistema público en favor de los planes privados de pensiones. Alternativamente, una parte de los afectados adopta el «comportamiento estratégico» de jubilarse anticipadamente, ya que en ese caso la aplicación de un coeficiente penalizador no da necesariamente lugar a una disminución de la pensión. En todo caso resulta llamativa la consideración formulada por algunos autores sobre la «injusticia actuarial» que se produce como producto de los topes máximos (Herce San Miguel y Alonso Meseguer, 2000, pág. 55), sin tomar en cuenta que buena parte de los afectados pertenecen a categorías socio-profesionales que gozan de mayor esperanza de vida y que, por lo tanto, van a percibir las pensiones durante más tiempo que las personas de inferiores retribuciones y pensiones, lo que equivale a decir que esos efectos tienden a compensarse. En el siguiente cuadro se puede apreciar la importancia, que es común a la generalidad de los países europeos, de las diferencias entre trabajadores manuales y no manuales.

³² Así, para una persona que se jubile el 31 de enero de 2003, con 35 años cotizados y que durante los quince últimos años hubiese cotizado por las bases máximas, la base reguladora de la pensión ascendería a 2.243,29 euros, resultado de computar las bases de cotización de los dos últimos años al valor nominal y actualizar las de los otros trece años conforme a la evolución del IPC desde cada uno de los meses de referencia en relación con el mes 25 anterior a la jubilación (art. 162.1 de la LGSS) (datos facilitados C. Artola de la Dirección Territorial de la Tesorería de la Seguridad Social de Bizkaia). Al percibir la pensión máxima, establecida para el año 2003 en la cuantía de 2.029,27 euros mensuales (con catorce pagas), el efecto de la pensión máxima implica que se le reduce la pensión calculada según las normas «contributivas», en 214,20 euros, equivalente al 9,05% de la pensión teórica. Este es el recorte real que se produce como consecuencia de la existencia del tope máximo de pensiones y no el que resultaría de la mera comparación entre tope máximo de cotizaciones y tope de pensiones.

Cuadro n.º 2. Mortalidad de trabajadores «manuales» y «no manuales».

	No manuales	Manuales
Francia	0,76	1,30
Inglaterra	0,81	1,18
Suecia	0,86	1,20
Italia	0,89	1,18
Estado Español	0,84	1,16

Fuente: A. Kunst *et alii*, «Inégalités sociales de mortalité prémature: la France comparée aux autres pays européens», en A. Leclerc, *Les inégalités sociales de santé*, La Découverte, 2000.

La separación entre bases reguladoras y pensiones máximas se ha potenciado con la elevación de los topes de cotización para nuevos grupos profesionales efectuado por la LCRSS. Sin embargo, su efecto redistributivo se encuentra contrarrestado por la mayor esperanza de vida —y con ello de tiempo de percepción de la pensión— que los estudios demográficos atribuyen a las personas con titulación superior y en general a quienes disponen de mayores ingresos.

- La aplicación de los topes máximos de pensiones a los supuestos de concurrencia de pensiones públicas, originarias o sobrevenidas, que prevén los artículos 49 y 122 de la LGSS, con la excepción de las pensiones extraordinarias originadas por actos de terrorismo (art. 51 LGSS), «desatendiendo el hecho de que cada una de ellas por separado se debe a aseguramientos obligatorios independientes, sometidos además individualizadamente al tope de cotización máximo» (Gonzalo González, 1996, pág. 92).
- La opción que se permite a los trabajadores incluidos en algunos Regímenes Especiales (Autónomos, Mar por cuenta propia...) para que sean ellos mismos los que elijan la base de cotización conduce en muchos casos a cotizar sobre bases muy reducidas que dan lugar a pensiones asimismo reducidas. En el mismo sentido, aunque con menor importancia —ya que, en general, las retribuciones percibidas no sobrepasan, o lo hacen en escasa cuantía, a las bases de cotización fijadas legalmente— el establecimiento de bases de cotización fijas, es decir, con independencia de las retribuciones percibidas, por las Leyes de Presupuestos (trabajadores por cuenta propia del Régimen Agrario, Hogar...).
- Las pensiones mínimas, a pesar de los incrementos superiores que experimentan determinadas algunas de ellas en relación con la generalidad de las

pensiones³³, son de cuantía muy reducida en Estado Español. En el año 2003, 471,68 euros mensuales en 14 pagas para una persona jubilada con 65 años y cónyuge a cargo y 400,54 sin cónyuge a cargo, cifras que se reducen para las edades inferiores a 65 años. La correcta comparación con otras pensiones mínimas debe tener en cuenta la existencia o no de una segunda pensión complementaria, que son obligatorias (Francia, Reino Unido, Suecia) o muy generalizadas (Alemania) y prácticamente inexistentes en Estado Español entre los perceptores de pensiones mínimas. La situación puede empeorar con la aprobación de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social en materia de Seguridad Social, que prohíbe los complementos de pensión en concepto de asistencia social por las Comunidades Autónomas³⁴.

- La modificación del tratamiento fiscal de las pensiones ha dado lugar a que los incrementos de las pensiones se hayan traducido en una disponibilidad neta notablemente inferior. Hasta la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (LIRPF), las pensiones de Seguridad Social estaban exentas de gravamen conforme al art. 22.2 de la LGSS de 1974 que establecía que «las percepciones» derivadas de la acción protectora de la Seguridad Social estaban exentas de toda contribución,

³³ Así, en el año 2004, las pensiones mínimas de: jubilación de menores de 65 años, con o sin cónyuge a cargo, de viudedad de menores de 65 años, orfandad, a favor de familiares y del SOVI, han experimentado un incremento del 5,8% sobre sus cuantías del año anterior, lo que supone una mejora adicional del 3% en relación con el incremento general del 2,8% (el 0,8% corresponde a la desviación de la inflación del año anterior).

³⁴ La Ley 52/2003, ha dado nueva redacción al art. 2 LGSS fundamentando la acción protectora del sistema de Seguridad Social en los «principios de universalidad, *unidad, solidaridad e igualdad*». Por otra parte, la misma Ley 52/2003, ha incluido un nuevo apartado cuarto en el art. 38 de la LGSS que establece que «cualquier prestación de carácter público que tenga por finalidad complementar, ampliar o modificar las prestaciones económicas de la Seguridad Social, tanto en sus modalidades contributiva como no contributiva, forma parte del Sistema de la Seguridad Social y está sujeta a los principios regulados en el artículo 2 de la presente Ley». Está por ver si esta regulación, dictada de forma evidente no para extender la acción protectora del Estado sino para intentar cerrar las posibilidades de actuación en esta materia a las Comunidades Autónomas (tal como señalan en un voto particular al dictamen del CES sobre el Anteproyecto de Ley los consejeros de los sindicatos ELA y CIG, Dictamen n.º 4, 2003, pág. 14), será considerada o no como invasión a las competencias autonómicas en materia de Asistencia Social. La aprobación por la Junta de Andalucía el día siguiente a la fecha de aprobación de la Ley /2003, del Decreto 330/2003, de 28 de noviembre, que vuelve a establecer «ayudas sociales de carácter extraordinario a favor de los pensionistas de jubilación e invalidez, en sus modalidades no contributivas, permite prever que el conflicto constitucional está abierto. En el dictamen sobre el Anteproyecto de la ley (Dictamen n.º 4, 2003, pág. 5) el CES formulaba reservas en relación con la modificación del art. 2 de la LGSS, advirtiendo que debería haberse realizado previo «un intenso trabajo de reflexión previa, en un marco de coordinación, cooperación y diálogo entre todas la Administraciones y agentes implicados en la articulación del sistema de protección social», lo que hubiera redundado en un «mantenimiento de los principios de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad del sistema». Es decir, todo lo contrario del procedimiento seguido.

impuesto, tasa o exacción parafiscal, criterio en la actualidad recogido en la vigente LIRPF 40/1998, de 9 de diciembre. El art. 14.2 de la LIRPF 1978 determinó la asimilación, y consiguiente sumisión a gravamen, de las pensiones o haberes pasivos a los rendimientos del trabajo, salvo las pensiones de incapacidad permanente absoluta y gran invalidez³⁵. Con independencia del juicio que merezca la tributación de las pensiones³⁶, lo que es indiscutible es que conduce a reducir sus importes netos de forma considerable y que la evaluación de los incrementos de las pensiones en relación con los años anteriores a 1979 debe considerar este elemento.

3. Las pensiones de muerte y supervivencia

En contraste con la evolución normativa en el tratamiento de las pensiones de jubilación, las pensiones de viudedad y, en menor medida las de orfandad, han conocido una mejora en la intensidad de la protección. Esa mejora se ha producido en un contexto normativo prácticamente inmodificado desde la LSS de 1966, regulación que provenía a su vez de los seguros sociales y del Mutualismo Laboral. Las escasas modificaciones normativas se han debido a acontecimientos externos (TORTUERO PLAZA, 2003, pág. 44). Entre estos se deben citar las sentencias del TC 103/1983, de 22 de noviembre y 104/1983, de 23 de noviembre, que declararon inconstitucional, por discriminatorio, el párrafo segundo del art. 160 de la LGSS 1974 que limitaban el acceso a la pensión de los viudos (y no para las viudas) a que se encontraran incapacitados para todo trabajo y a que dependieran económicamente de la causante. La otra modificación se produjo con la reforma del Código Civil en materia de matrimonio operada por la Ley 30/1981, de 7 de julio, que instauró el derecho al divorcio y la consiguiente posibilidad de acceso a la pensión de viudedad de las personas separadas o divorciadas.

³⁵ La Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994 —modificando la Ley del IRPF de 1991—, limitó para los funcionarios la exención a las pensiones de gran invalidez (y no a las pensiones de incapacidad permanente absoluta), lo que fue declarado inconstitucional por discriminatorio por la STC 134/1996, de 22 de julio. Para acomodarse a esta sentencia, la regulación fue reformada por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social para 1997. Las pensiones de jubilación resultado de la «conversión», cuando sus beneficiarios cumplen 65 años, de pensiones que originariamente eran de incapacidad permanente absoluta o gran invalidez (arts. 143-4 y 148.3 de la LGSS) no están sujetas a tributación. En Araba y Gipuzkoa no están exentas si los titulares acreditan rentas (Maldonado Molina, 2002, pág. 185).

³⁶ Olarte Encabo (1997, pág. 131) plantea la cuestión de forma crítica en relación con la interpretación del art. 31 CE, concluyendo que «los presupuestos técnicos no están claros, que estamos ante opciones de política legislativa claramente constitutivas cuya finalidad última se relaciona con intereses claramente recaudatorios y de contención del fraude fiscal y de Seguridad Social». En particular, sugiere que sería más adecuado un sistema de mayor progresividad.

En relación con la mejora de la protección, el Acuerdo de Pensiones de 2001 dispuso que el porcentaje aplicable a la base reguladora de esta pensión pasaría progresivamente desde el 45% hasta entonces en vigor hasta el 52%. El ritmo de aplicación de esta medida ha sido notablemente rápido, ya que tras una aplicación del 46% en el año 2002 y del 48% en el 2003, para el año 2004 ya ha entrado en vigor el porcentaje del 52%, rapidez a la que no han sido ajenas consideraciones electorales³⁷. El incremento llega hasta el 70% si la pensión es la principal fuente de recursos y la persona viuda tiene cargas familiares, disposición que, aunque se ha condicionado a condiciones muy estrictas de rentas³⁸, si supone un reforzamiento importante de la prestación. Asimismo se ha producido una modificación menor, pero favorable, en el cálculo de la base reguladora de todas las pensiones de muerte y supervivencia³⁹.

Estas medidas merecen dos críticas de diferente sentido. Por una parte, mientras subsisten otras pensiones muy reducidas, no parece adecuada la elevación al 52% de todas las pensiones de viudedad, con independencia de si la persona viuda trabaja o tiene otros ingresos. En efecto, estas pensiones, además de beneficiarse de un régimen muy amplio de compatibilidad de pensiones⁴⁰, son com-

³⁷ El anuncio sobre la aplicación del 52% en lugar del 48% precedente fue realizado por el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales casi simultáneamente a la promulgación de la citada Ley de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social que prohíbe la aprobación por las Comunidades Autónomas de complementos a las pensiones contributivas y no contributivas. Ha sido establecido por el RD 1795/2003, de 26 de diciembre, de mejora de las pensiones de viudedad, que modifica a tal efecto el apartado 1 del art. 31 del Reglamento General que determina la cuantía de las prestaciones económicas del Régimen General de la Seguridad Social, aprobado por Decreto 2158/1966, de 23 diciembre. La Exposición de Motivos del RD hace constar que el incremento en cuatro puntos del porcentaje aplicable, unido a la revalorización general de las pensiones prevista en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2004 implica un aumento de las pensiones de viudedad del 11,4% en relación con los importes percibidos en el 2003.

³⁸ Se exige que la pensión de viudedad constituya la principal o única fuente de ingresos del pensionista, concretado en que la pensión, incluyendo el eventual complemento de mínimos, constituya al menos el 50% de los ingresos. Además, los ingresos anuales no deberán sobrepasar la suma de las siguientes cuantías: el límite previsto para el reconocimiento de complementos de mínimos de las pensiones contributivas y el importe anual de la pensión mínima de viudedad (que varía según la edad del pensionista sea menor de 60 años, esté comprendida entre 60 y 64 años o sea de 65 o más años) (artículo 1 del RD 1465/2001).

³⁹ El art. 2 del RD 1795/2003, de 26 de diciembre, de mejora de las pensiones de viudedad, establece que a efectos de la base reguladora de las prestaciones de muerte y supervivencia derivadas de contingencias comunes, las veinticuatro mensualidades computables (que no varían en relación con la regulación precedente) deben estar contenidas en los últimos quince años, en lugar de los siete últimos. La razón de ser de esta modificación es evitar o reducir los efectos que pudieran producirse de una reducción importante de las bases de cotización (debida a un retroceso del salario) en la última fase de la vida laboral.

⁴⁰ Un caso extremo de compatibilidad se ha prohibido por la Ley 52/2003. Hasta esta norma, se podía acceder a dos prestaciones de muerte y supervivencia: desde la vía ordinaria, cuando el fallecido se encontraba en situación de alta o asimilada; si, además, el fallecido, no se encontraba en alta o asimilada en otro Régimen distinto pero acreditaba en el mismo 15 años de cotización, podía acceder a otra

patibles con cualesquiera otras rentas, tanto del trabajo como del capital, por lo que, no ya el mantenimiento sino incluso la elevación de su cuantía, puede suponer una sobreprotección para la gente que tenga otras rentas. Esta generosidad contrasta con la proclamada exigencia de «contributividad» del sistema de Seguridad Social: cuando la muerte del causante se deba a enfermedad común, si se accede desde una situación de alta, estas pensiones sólo exigen 500 días de cotización en los cinco años inmediatamente anteriores a la fecha del hecho causante de la pensión o a la fecha de cese de la obligación de cotizar (no se requiere periodo de cotización si el hecho causante se debe a accidente, sea o no de trabajo, o enfermedad profesional)⁴¹.

Por otra parte, para las personas cuya principal o única fuente de ingresos esté constituida por la pensión, el incremento puede ser insuficiente, ya que siendo «mínimas» un número importante de las pensiones de viudedad⁴², los nuevos porcentajes supondrán un traslado de los complementos por mínimos a las pensiones básicas, pero sin incremento de las cantidades percibidas, que, además, se deberán repartir entre varios cónyuges si el causante hubiera estado unido varias veces en matrimonio. Así pues, para quienes tengan bases reguladoras reducidas la subida puede ser más teórica que real, ya que el incremento se va a realizar absorbiendo el complemento de mínimos que vinieran perci-

pensión de muerte y supervivencia. Esta posibilidad de acumulación ha sido suprimida por el art. 52/2003, que modifica el art. 179 LGSS, que establece la misma regulación que para la jubilación para causar dos o más pensiones, cuando a una de ellas se acceda desde una situación de no alta (Panizo Robles, 2003c, pág. 66).

⁴¹ Artículos 174 de la LGSS según la modificación operada por el art. 17 de la Ley 52/2003, que ha legalizado el periodo de carencia exigible (contenido en el art. 32 del RD 3158/1966, de 23 de diciembre, que aprueba el Reglamento General de Prestaciones Económicas de la Seguridad Social). Hasta esta modificación el TS había suavizado extraordinariamente el requisito del carencia específica de cinco años, permitiendo el acceso a las pensiones de muerte y supervivencia siempre que se acreditase el periodo de carencia de cinco años, con independencia del arco temporal en que se hubiesen acreditado las cotizaciones (así, entre otras, en las SSTs de 7 y 27 de mayo de 1998 o la de 19 de julio de 2001). En su dictamen sobre el Anteproyecto de ley (Dictamen n.º 4, 2003, pág. 11), el CES señalaba que la exigencia del periodo de cotización en ese plazo de cinco años, limita las posibilidades de acceso a las pensiones de viudedad y orfandad, oponiéndose a la doctrina jurisprudencial sobre el «paréntesis», a la vez que critica que no se hayan previsto mecanismos no contributivos de protección frente a las posibles situaciones de necesidad que se pueden derivar de ese requisito.

⁴² El 31 de diciembre de 2002, el 41,49% de las pensiones de viudedad percibían complementos por mínimos (*Informe de la Comisión No Permanente para la valoración de las recomendaciones del Pacto de Toledo*, BOGC, 2-10, 2003, cuadro n.º 38).

⁴³ Según cálculos realizados por la UGT (nota de prensa de 26-11-2003), el incremento del porcentaje desde el 48% al 52% solo repercute en las pensiones de viudedad cuya base reguladora sea superior a 786 euros. Sobre un colectivo total de unos dos millones de perceptores, un grupo de 600.000 percibe pensiones por debajo de los mínimos por disponer de otras rentas, vería mejorar su situación. Otro grupo, también de 600.000 personas, estaría constituido por quienes perciben pensiones superiores a las mínimas, y también vería mejorada la cuantía de la pensión. Finalmente, un grupo de 1.200.000

biendo⁴³. Sólo para las bases reguladoras más altas tendrá un efecto práctico. La revisión del Pacto de Toledo de 2003 no ha abordado la flagrante discriminación consistente en la exigencia de vínculo matrimonial y consiguiente exclusión del creciente número de las parejas de hecho, del mismo o de diferente sexo⁴⁴, que han convertido a la pensión de viudedad «en una especie de indemnización de un estado matrimonial previo, más que como una cobertura de situaciones de necesidad (Panizo Robles, 2003, pág. 39). La mejora en el acceso a las pensiones de orfandad que se han producido durante los últimos años no ha ido acompañada de una elevación de su cuantía, siendo significativo que en el año 2003, casi el 60% de estas pensiones no alcanzaba una cuantía mensual de 200 euros. El Pacto propone en este sentido «continuar (sic) profundizando en mejoras en las pensiones de orfandad», especialmente cuando la pensión sea muy reducida y vaya acompañada de falta de ingresos alternativos suficientes. No se aborda la cuestión de la diferencia de tratamiento de los ingresos que condicionan la permanencia de la pensión, una vez cumplidos 18 años, hasta los 21 o 23 años (orfandad simple y absoluta).

4. ¿Pensiones generosas? Una apreciación de conjunto

Aunque la relación de las pensiones medias de jubilación con los salarios medios es muy deficiente cuando se produce el acceso a la pensión, la distancia entre los mismos se acrecienta por la revalorización basada en el crecimiento del Índice de Precios al Consumo⁴⁵. Así, en el año 2002 la relación entre la pensión media de jubilación y el salario medio era aproximadamente del 45,9%, resultado del cociente de la pensión media de 588 euros de las pensiones contributi-

pensionistas de viudedad perciben pensiones con complemento de mínimos y su gran mayoría no verá mejorada su situación ya que la aplicación de los nuevos porcentajes dará lugar a la absorción de los complementos de mínimos. Es decir, que los nuevos porcentajes habrá beneficiado sólo a quienes disponían de rentas más reducidas. Véase J. Pérez, «Pensiones absolutamente mínimas, *Temas para el debate*, n.º 110, 2004, págs. 24-5.

⁴⁴ No fue aceptado el voto particular planteado por el Grupo Parlamentario Socialista, que a la vez que proponía que se mejorasen sustancialmente las pensiones de viudedad de quienes no dispusiesen de otros ingresos, especialmente de los mayores de 65 años, incluía la extensión de los derechos correspondientes a las «uniones estables de hecho, con independencia de su orientación sexual» (*Informe de la Comisión No Permanente para la valoración de las recomendaciones del Pacto de Toledo*, BOGC, 2-10-2003, pág. 100).

⁴⁵ La importancia de la revalorización de las pensiones se puede apreciar por la distribución porcentual de los diversos elementos en el importe de las pensiones en vigor: en el año 2002 y para el conjunto de las pensiones, la pensión inicial contribuía con el 59,84%, mientras que las revalorizaciones aportaban el 32,86% y los complementos de mínimos el 7,30% (*Informe de la Comisión No Permanente para la valoración de las recomendaciones del Pacto de Toledo*, BOGC, 2-10-2003, pág. 73).

vas de jubilación del sistema de Seguridad Social por el salario mensual medio de 1.246,61 euros⁴⁶. La situación cambia sustancialmente si el término de comparación se traslada al salario mínimo interprofesional (SMI). Es cierto que la relación entre pensiones medias y SMI ha mejorado en la última década⁴⁷. El mismo fenómeno ha tenido lugar en la relación entre pensiones mínimas de jubilación y SMI⁴⁸. Estas evoluciones se han debido al importante retroceso del SMI que no sólo ha acrecentado su distancia con los salarios medios, sino que su actualización conforme a una inflación prevista casi sistemáticamente inferior a la real les ha hecho perder poder adquisitivo. Además de las de viudedad, el conjunto de las pensiones mínimas siguen siendo inferiores al SMI cuando no concurre la circunstancia de «cónyuge a cargo», sin que la revisión del Pacto de Toledo haya recogido las propuestas de equiparación de esas pensiones al SMI⁴⁹.

En cualquier caso, la apreciación sobre la generosidad de las pensiones en orden a estimar si permiten vivir dignamente a los pensionistas debe ser complementada con el nivel de otras prestaciones y servicios sociales. El bienestar de las personas mayores no se reduce al aspecto monetario de las pensiones sino que exige el desarrollo de servicios de cuidado al alcance de todas las personas, es decir, que no dependan del mercado. En este sentido, la distancia en más siete puntos del gasto social en relación con la media comunitaria, se concreta no sólo en un inferior porcentaje del gasto en pensiones sobre el PIB, sino también en una menor participación en el PIB de los servicios sociales, las ayudas a la adquisición y alquiler de vivienda social, etc. Como expone un sindicato, «Lo que habría que preguntarse es por qué un país como Estado Español con un PIB por habitante equivalente al 84% de la media europea, su gasto social por habitante equivale solamente al 60% del gasto medio europeo, medido en paridades de poder de compra»⁵⁰, distancia

⁴⁶ Los datos provienen de CES (2003, pág. 402 y 691), que para los salarios recoge los datos del Índice de Costes Laborales de la Industria, Construcción y Servicios. Se produce un importante aumento si tenemos en cuenta las pensiones de jubilación del Régimen General, cuya media fue de 713 euros, lo que daría una tasa de reposición del 57%, cifra próxima a la del 58% que ha hecho pública la UGT. En 1994 la tasa de reposición calculada sobre la base de una pensión media de las nuevas pensiones de jubilación del Régimen General de 84.000 Ptas./mensuales y de un salario medio de 170.000 Ptas./mensuales, era del 50% (Moreno Moreno, 1998, pág. 20).

⁴⁷ La proporción entre la pensión media de jubilación con cónyuge a cargo y SMI, que era del 106,82% en el año 1992, ha pasado al 139,10% en el 2002.

⁴⁸ La proporción entre la pensión mínima de jubilación con cónyuge a cargo y SMI, que era del 94,21% en el año 1992, ha pasado al 102,66% en el 2002.

⁴⁹ Cfr., los votos particulares formulados por los Grupos de Izquierda Unida, Bloque Nacionalista Gallego y Esquerra Republicana de Catalunya al *Informe de la Comisión No Permanente para la valoración de las recomendaciones del Pacto de Toledo* (BOGC, 2-10, 2003, págs. 90, 96 y 101, respectivamente).

⁵⁰ Cfr. UGT (2003), según datos de Eurostat. La brecha en el gasto social se sigue ensanchando: según Eurostat, en el año 2000 el gasto por habitante a precios constantes se incrementó en la Unión Europea el 10,17% en relación con el año 1996, mientras que en Estado Español sólo lo hizo en el 4,32%.

que está en proceso de ensanchamiento⁵¹, hasta el punto que se puede afirmar que el déficit social español en relación con la media comunitaria alcanza el 25%, siendo peor aún si los indicadores se refieren al gasto social per capita⁵². La caída del gasto social público va acompañada de una reducción de la presión fiscal, que permite —y exige— un incremento del papel protector de las familias, con la consiguiente privatización de la protección social, a la vez que la intensidad de la protección social a la familia es especialmente reducida, tanto en relación con el conjunto del gasto en protección social, como en relación con el PIB⁵³. En el terreno de la protección a la vejez, la debilidad de servicios sociales tales como residencias, centros de día de ayuda a domicilio, etc. obliga a destinar una parte considerable de las pensiones a adquirir en el mercado esos servicios (quienes pueden) y/o al reforzamiento de la solidaridad familiar.

⁵¹ Sobre la evolución de la protección social en Estado Español y el proceso de «desconvergencia» en el gasto social en relación con la Unión Europea, véase el completo estudio de NAVARRO (2003).

⁵² J. Estefanía (*El País*, «La privatización de la protección social», 26-10-2003), daba cuenta de un estudio de J. Calero y M. Costa (*Análisis y evaluación del gasto social en Estado Español*, Laboratorio de la Fundación Alternativas), conforme al cual el gasto público social representa en Estado Español el 24,25% del PIB frente al 30,17% de la media comunitaria y el 26,58% de la media de la OCDE. Dentro de la UE, sólo Portugal e Irlanda gastan menos en protección social pública. Según ese estudio la distancia es mucho mayor en cuanto el gasto social *per capita* (en dólares corregidos en paridades de poder de compra), ya que Estado Español es sobrepasada por países como Canadá, Irlanda, Estados Unidos y Japón que se encuentran detrás de Estado Español en relación con el precedente indicador de gasto social/PIB.

⁵³ Mientras que el gasto en protección a la familia alcanzaba de media en la UE en 1995, el 8,42% del total del gasto en protección social, en Estado Español se limitaba al 1,76%. En relación con el PIB, el gasto es el más bajo de la UE, el 0,39%. Datos de Eurostat.