

# **SEGURIDAD SOCIAL AÑO 2002: BALANCE GENERAL DE UNAS REFORMAS EN CURSO**

**SANTIAGO GONZÁLEZ ORTEGA**

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Universidad Carlos III de Madrid/Universidad Pablo de Olavide*

## **EXTRACTO**

En el trabajo se hace una reflexión general acerca del proceso de reforma que ha tenido lugar, y aún está en curso, en España en el ámbito de la Seguridad Social, con la finalidad de establecer las orientaciones generales de dichos procesos, determinar sus objetivos y los principios de los que se parte. También se pretende determinar las dos fases o etapas por las que esa reforma ha discurrido a partir del denominado Pacto de Toledo, estableciendo las líneas de continuidad, los elementos característicos de cada una de ellas, los instrumentos normativos utilizados y los resultados globales obtenidos. El trabajo se cierra con una reflexión más general acerca del sentido último de las reformas y de las perspectivas, en temas y método, de las modificaciones aún por producirse.

## ÍNDICE

1. **Introducción: justificación del título y naturaleza cambiante de los sistemas de Seguridad Social**
2. **Las reformas anteriores a partir de 1995: la identificación de una línea de continuidad basada en el diagnóstico global y en el método; la pre-ocupación central por el equilibrio financiero**
3. **El origen y la orientación general de la segunda fase de las reformas (2000-2002); continuidad e innovación; el empleo como condicionante**
4. **Las relaciones entre mercado de trabajo y protección social: el empleo como objetivo prioritario. El fomento de la permanencia en activo; el relativo desplazamiento de la función de tutela**
5. **Las reformas de la prestación por desempleo: conexión con las políticas activas; la presión para la ocupación y el reforzamiento del retorno a la actividad**
6. **Conclusiones y perspectivas**

### 1. INTRODUCCIÓN: JUSTIFICACIÓN DEL TÍTULO Y NATURALEZA CAMBIANTE DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

No tengo una particular afición a poner a los trabajos títulos paradójicos o llamativos. Entre otras razones porque creo que con esa práctica la precisión se suele sacrificar en aras de la originalidad, dificultando que el nombre del estudio cumpla la función que debe tener: la de comunicar con claridad la cuestión sobre la que versa y, si acaso, el modo como se aborda. Pese a todo, he elegido el que encabeza este artículo introductorio al Monográfico de la Revista Temas Laborales, dedicado a las últimas reformas en el terreno de la Seguridad Social por cuanto, a mi parecer, refleja muy bien lo que ha sido su historia normativa reciente: una sucesión de cambios de muy diverso tipo que no cierran, sino que más bien abren por su propia existencia, un proceso de modificaciones ulteriores aparentemente sin límite temporal. De aquí que, al hacer una valoración general del sentido, del alcance y de los resultados de las reformas que han tenido lugar en el ámbito de la Seguridad Social desde los primeros meses de 2001 (lo que constituye, precisamente, el objetivo central de este artículo), no pueda ni deba evitar el reflexionar también acerca de cuáles serán los próximos pasos de las reformas (que, sin duda, se han de producir), y qué orientación tendrán, y en qué medida los cambios ya introducidos determinan o anticipan los que habrán de tener lugar en los próximos meses o años.

Es ya un tópico decir que un rasgo que caracteriza a la Seguridad Social es el hecho de estar sometida a un constante proceso de replanteamiento, de revisión y de reforma (de movilidad normativa, la califica MARTIN VALVERDE, 1999, págs. 359 y ss., trasponiendo esos movimientos al plano de la disciplina concreta y de las técnicas reguladoras utilizadas). Las razones no son otras que, de una parte, la propia compleja naturaleza de los sistemas de

protección social; de otra, la directa repercusión en los mismos de circunstancias de muy variada tipología (económicas, ideológicas, sociales, productivas, políticas, culturales); y, también, la notable incidencia que la Seguridad Social tiene, a su vez, sobre todas esas variables externas. Por decirlo brevemente, la Seguridad Social forma parte, en sentido amplio, de la misma estructura social y está sometida, como ésta, a vaivenes y transformaciones. Así pues, la Seguridad Social, de forma natural, debe modificarse de manera constante para, preservando su función esencial de tutela, hacer frente a los cambios que demandan esa adaptación; y, también, para procurar, anticipándose a ellas, un cierto control de tales transformaciones sociales. Hablar de Seguridad Social es, pues, hablar de cambio y de reforma; porque, como ya indicó hace años el Tribunal Constitucional (Sentencia 19/1982), y ha venido repitiendo desde entonces, la dinamicidad forma parte de su naturaleza.

Puesto que la tensión reformista es algo permanente en la Seguridad Social, las reflexiones han de hacerse, por tanto, en torno al sentido, la finalidad, el alcance y las repercusiones más particulares de cada específica oleada, fase o etapa de reformas. Procurando detectar en cada una de las reformas concretas si, por ejemplo, se trata de meras innovaciones o retoques técnicos (lo que sucede con mucha frecuencia en la Seguridad Social y es lógico debido a la propia complejidad característica en este plano); si, yendo más allá, las modificaciones introducidas significan ajustes del modelo prestacional o recaudador (una alteración significativa de la calidad de prestación, o de los referentes de ingresos utilizables para las cotizaciones, por poner dos ejemplos); si los cambios obedecen a propósitos transformadores más profundos, concerniendo a elementos o instituciones centrales del sistema (creación de nuevas contingencias, reconstrucción importante de otras, alteración relevante de los principios financieros); o si, en fin, las reformas se refieren a lo que constituyen los rasgos estructurales básicos de la Seguridad Social (el peso relativo de los niveles asistencial y contributivo, el tipo de gestión –pública o privada, estatal o transferida, centralizada o no–, la definición de los criterios esenciales que delimitan el campo subjetivo de protección, el papel de las formas complementarias de previsión social y del seguro privado). Algo, en definitiva, de lo que significa la división entre reformas estructurales y no estructurales (LOPEZ GANDIA, 2002, págs. 9-24); y, dentro de estas últimas, entre sustanciales o adjetivas.

Además de identificar el sentido de las reformas, en los términos que se acaban de expresar, también es necesario reflexionar acerca de su adecuación (esto es, si los resultados –normativos y prácticos– responden a los propósitos y finalidades de los cambios); así como sobre la corrección de su articulación técnica y de su inserción, como tal reforma, en el conjunto del sistema. Pero también, y fundamentalmente, acerca del carácter sistemático y planificado, o no, de la misma. Tantas veces las modificaciones en el terreno de la Seguridad Social se presentan como cambios un tanto erráticos, en cuanto carentes, vistos en su conjunto, de una orientación semejante, al estar provocados por factores muy

inmediatos y coyunturales (la presión en un momento determinado de un dato económico preocupante como el nivel de desempleo, el incremento de gastos en un periodo concreto en cuanto a la prestación de incapacidad temporal, la práctica detectada de elusión de la cotización de determinados conceptos retributivos, las particulares deficiencias de la gestión de la incapacidad permanente, etc.) a los que se pretende dar una respuesta también inmediata, aunque sin previsión de sus consecuencias a medio plazo sobre el conjunto del sistema. Esto, cuando no acontece que las reformas son, en su inspiración última, contradictorias entre sí; siendo el fruto de decisiones políticas a veces apresuradas, otras irreflexivas; como, por ejemplo, la intervención simultánea de fomento de la ocupación de trabajadores de edad madura y el incentivo o la tolerancia ante el excesivo recurso a las jubilaciones anticipadas o las prejubilaciones.

Si el cambio es una circunstancia natural y permanente de los sistemas de Seguridad Social, si es algo que no introduce por sí mismo ningún elemento de inestabilidad, ni tiene por qué provocar desconcierto, ni atentar a la seguridad jurídica o las expectativas de quienes esperan la protección, algo muy distinto sucede cuando esos cambios se manifiestan como consecuencia de orientaciones diversas, persiguiendo finalidades dispares y carentes de una orientación global homogénea. Entonces sí que la imagen de la estructura social de protección se resquebraja, ofreciéndose los cambios como vaivenes y alteraciones, a veces inesperadas; otras rechazables; otras, en fin, socialmente incomprensibles. Y se daña, en consecuencia, uno de los valores centrales de todo sistema de Seguridad Social cual es la relación de confianza que se establece entre el sistema de protección, concebido como algo estable formando parte de la estructura misma de la organización social, y los sujetos protegidos que esperan alcanzar en el marco de dicho sistema la tutela que requieren en las situaciones de necesidad que se han considerado merecedoras de la misma. Igual que hablar de Seguridad Social es hablar de cambio, la mención de esta institución reclama también la idea de estabilidad, de permanencia, de satisfacción de expectativas y de confianza ciudadana en el cumplimiento de sus funciones. Mucho más si se tiene en cuenta que, a la postre, la Seguridad Social no es otra cosa que el fruto de un complejo compromiso social, basado en una solidaridad polivalente y avalado por los poderes públicos.

## **2. LAS REFORMAS ANTERIORES A PARTIR DE 1995: LA IDENTIFICACIÓN DE UNA LÍNEA DE CONTINUIDAD BASADA EN EL DIAGNÓSTICO GLOBAL Y EN EL MÉTODO. LA PREOCUPACIÓN CENTRAL POR EL EQUILIBRIO FINANCIERO**

La Seguridad Social española ha sido sometida, prácticamente desde su creación, a un constante proceso de reformas. Basta recordar, por citar sólo los más significativos, los cambios asociados a la Ley de Financiación y

Perfeccionamiento de 1972; los producidos a consecuencia de las trascendentes decisiones en el terreno de la gestión en 1978; los introducidos por la reforma de las pensiones de 1985 o por la creación del nivel no contributivo de prestaciones en 1990; o, en fin, las sucesivas alteraciones del régimen jurídico del desempleo o de la incapacidad temporal, ya en la década de los noventa. Sin duda, en todo este sinfín de reformas, el acuerdo parlamentario denominado como Pacto de Toledo de 1995 (o, más concretamente, Informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse) ha significado un hito básico, si se lo valora como el inicio de un proceso que, partiendo de la aceptación de una serie de principios centrales (solidaridad, equidad, contributividad, publicidad, protección de todas las situaciones de necesidad en los términos constitucionalmente previstos), basándose en un diagnóstico global de la situación financiera y prestacional del sistema, y persiguiendo unos objetivos también generales (consolidación y racionalización del sistema, suficiencia prestacional, equilibrio financiero, garantía de la tutela), pretende ser más ordenado, sistemático y planificado.

Como es conocido, el Pacto de Toledo ha dado origen a diversos instrumentos, convencionales y normativos, que han afectado a algunas cuestiones o aspectos del edificio de la Seguridad Social. Concretarlos servirá para establecer, de forma general, el nivel de cumplimiento del Pacto de Toledo y para calibrar la relación con ellos, de continuidad o de innovación, de las reformas ubicadas temporalmente en torno al año 2001, que son las que constituyen el objeto de análisis del presente Monográfico.

Puede decirse, asumiendo el riesgo que toda generalización supone, que el primer bloque de medidas de reformas en aplicación del Pacto de Toledo se centraron en las siguientes líneas o objetivos: a) la separación de las fuentes de financiación de las prestaciones, acentuando la división en este plano entre los dos grandes bloques de prestaciones, contributivas y no contributivas, unida a la creación del denominado fondo de reserva; b) la revisión, a la baja, de la cuantía de la pensión de jubilación por modificación de su forma de cálculo en busca de un ahorro de costes favorecedor del equilibrio financiero del sistema, si bien acompañada, de manera algo contradictoria, con medidas parciales de consolidación de la jubilación anticipada; c) el intento, no materializado, de reordenar la prestación de incapacidad permanente, sobre todo en lo que hace a la calificación de la situación; d) la mejora de ciertas prestaciones, aunque sin la decisión política de transformarlas más a fondo, que, o bien se habían desajustado como consecuencia del cambio de las estructuras familiares (como era el caso de la edad en las pensiones de orfandad), o bien no garantizaban un mínimo suficientemente digno relación con las situaciones y necesidades personales (lo que sucedía con las pensiones de viudedad de personas sin recursos y con cargas familiares); e) finalmente, la consolidación del nivel de tutela de las pensiones de jubilación mediante la garantía, ahora de

rango legal, de su revalorización automática (ALARCON CARACUEL Y GONZALEZ ORTEGA, 1999, págs. 132 y ss.; GONZALEZ ORTEGA, 2000, págs. 215 y ss.).

Todas estas reformas se plasmaron en textos de diverso tipo, desde acuerdos políticos hasta normas y, dentro de éstas, desde leyes a normas reglamentarias. Por mencionar las más relevantes, lo que sirve también para establecer el arco de tiempo en el que este primer bloque de reformas se ha concretado, cabe recordar: el Acuerdo sobre consolidación y racionalización del sistema, firmado por el Gobierno y los sindicatos nacionales más representativos (1996); la Ley 24/1997, de 15 de julio, del mismo nombre y que puso en práctica el Acuerdo anterior; y la importante norma reglamentaria de desarrollo de la Ley 24/1997, constituida por el Real Decreto 1647/1997, de 31 de octubre. Por no mencionar otras normas más dispersas como las contenidas en las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado o en los Reales Decretos, también anuales, de revalorización y garantía de mínimos de pensiones, donde se ha venido mejorando la cuantía mínima de las pensiones de viudedad o de algunas de jubilación; o la Ley 47/1998, de 23 de diciembre, acerca de la jubilación anticipada en determinados supuestos especiales. Más indirectamente, la reforma de la jubilación parcial (contenida en el Real Decreto-Ley 15/1998, de 27 de noviembre y en el Real Decreto de desarrollo 144/1999, de 29 de enero, ahora derogado), o de la prestación por maternidad así como la creación de la nueva contingencia protegida de riesgo durante el embarazo (por obra de la Ley 39/1999, de 5 de noviembre).

Como es obvio, las reformas practicadas entre 1996 y 2000 no constituyen sino una aplicación parcial de las Recomendaciones contenidas en el Pacto de Toledo. Nunca se pretendió otra cosa dada la amplitud del programa de Recomendaciones, centrándose las modificaciones, en primer lugar, en la búsqueda del equilibrio financiero del sistema, tanto de forma inmediata (la reducción promedio de la cuantía de las pensiones de jubilación) como a medio y largo plazo (la separación de fuentes de financiación) para responder, de acuerdo con el objetivo general de consolidación del sistema, a las reiteradas críticas y proyecciones pesimistas (más bien alarmistas) que se habían venido formulando en los primeros años de la década de los '90 acerca del futuro del sistema de Seguridad Social. Por otra parte, las reformas han elegido como objetivo a los sujetos más desatendidos del sistema (o, puede decirse, a las prestaciones más abandonadas) como es el caso de quienes acceden a la tutela en el marco de las contingencias de muerte y supervivencia. La inadecuación de la pensión de orfandad a las nuevas prácticas y exigencias sociales en materia de modelos familiares, a los requerimientos formativos del mercado de trabajo y a las posibilidades reales de ocupación (sobre todo en cuanto al límite de edad de la prestación), así como la realidad de unas pensiones de viudedad de cuantía particularmente escasa para personas sin otros recursos efectivos (aun cuando no tuvieran una edad demasiado elevada que

les permitiría, en teoría, insertarse en el mercado de trabajo), han guiado el otro relevante paquete de reformas. Como lo han hecho en cuanto a la garantía del poder adquisitivo de las pensiones, al vincular de forma automática su crecimiento al del IPC.

Iniciativas, en consecuencia, actuando en la doble línea de la disciplina económica y de la mejora prestacional (ALARCON CARACUEL, 2002, págs. 335-344), buscando un equilibrio que hiciera asumibles los sacrificios (sobre todo en el terreno del cálculo de la pensión de jubilación), contrapesados por la concesión de ciertas ventajas selectivas en la línea de mejora general de la prestación o de un tratamiento de más calidad a ciertos colectivos (en esta segunda línea han operado también la regulación dada en materia de protección social a los trabajadores a tiempo parcial, concretada en la disp. adicional séptima de la Ley General de Seguridad Social –LGSS–, o la regulación de una nueva variante de la jubilación anticipada en casos excepcionales de pérdida involuntaria del empleo). Sin embargo, no puede ignorarse que el impacto más notable de las reformas del periodo 1996-2000, que se apreciará a medio plazo y que condicionará sin duda la evolución del sistema, es la repercusión, más allá de los límites de las cuestiones financieras, de la regla de separación de prestaciones según las fuentes de financiación. Una decisión de política económica y de gasto social que acabará influyendo en la propia caracterización de las prestaciones ubicadas en uno u otro bloque; propiciando, en cuanto a las contributivas, la recuperación de principios ligados a un enfoque propio de los seguros (capitalización, aunque sea virtual; reforzamiento de las exigencias de proporcionalidad entre cotización y prestación; condicionamiento de la tutela a dispensar, y de la suficiencia de la misma, por las disponibilidades y avatares económicos; atenuación de los factores de solidaridad). Y, en cuanto a las no contributivas, su sujeción directa a decisiones coyunturales de política social y su deriva hacia una garantía mínima de subsistencia con la desvalorización, casi inevitable, de los complementos de mínimos de las prestaciones profesionales.

### **3. EL ORIGEN Y LA ORIENTACIÓN GENERAL DE LA SEGUNDA FASE DE LAS REFORMAS (2000-2002). CONTINUIDAD E INNOVACIÓN. EL EMPLEO COMO CONDICIONANTE**

Tras el primer bloque de reformas, que agota su impulso en 2000 (la fecha de fin de vigencia del Acuerdo de 1996), se inicia un nuevo período que, como en la fase anterior, parte del Pacto de Toledo, se materializa en un Acuerdo o pacto social (ahora entre el Gobierno, la representación mayoritaria de los empresarios y uno sólo de los sindicatos nacionales más representativos), y se articula a través de una serie de iniciativas normativas de aplicación del Acuerdo. Puesto que el Pacto de Toledo tiene un alcance mucho más amplio (se mueve más en el terreno de los objetivos generales) y una duración más abierta

(pese a la revisión del mismo en sede parlamentaria, lo que, a finales de 2002, es todavía un proceso sin concluir), es el Acuerdo Social (llamado ahora de “Mejora y Desarrollo de la Seguridad Social “y suscrito el 9 de abril de 2001 y con una duración prevista hasta el 2004) el que concreta las líneas maestras de este segundo bloque de reformas. Pese a que, sin duda, el Acuerdo constituya una aplicación (de nuevo necesariamente parcial) del Pacto de Toledo; sobre todo de las Recomendaciones aún no actuadas, o hechas de forma incompleta, o de las que no merecieron atención en la primera fase de las reformas del período 1996-2000 (ALARCON CARACUEL, 2002, págs. 344-354).

Expresado de forma sintética, como aquí procede, el Acuerdo de 2001 se organiza en torno a los siguientes objetivos.

En primer lugar, el Acuerdo insiste en la cuestión del equilibrio financiero del sistema, visto a largo plazo, requiriendo: la realización de la plena separación financiera, en un determinado espacio de tiempo, en razón de la naturaleza de las prestaciones (una cuestión aún no resuelta debido a las dudas en torno a la ubicación definitiva de los complementos de mínimos); la creación efectiva y la regulación del fondo de reserva (previsto antes, pero no desarrollado) para acoger los excedentes económicos de la gestión en el terreno contributivo; y el refuerzo de la contributividad del sistema, en cuanto a las pensiones de jubilación, previendo ampliar el tiempo de referencia para el cálculo de la cuantía a toda la vida activa del sujeto protegido. Como se aprecia, se trata de propuestas que establecen una evidente línea de continuidad con lo proyectado (y en parte actuado) en el período anterior.

En segundo lugar, el Acuerdo dedica gran parte de su atención a la problemática del momento y el modo de acceso a la jubilación, a partir de la constatación del alarmante incremento de desempleados entre trabajadores de edades más o menos cercanas a la de jubilación ordinaria (más concretamente, superiores a los 50 años). Por eso se fija como objetivos el conseguir la permanencia en activo de esos trabajadores el mayor tiempo posible; diseñar un abandono definitivo de la actividad en momentos flexibles y en virtud de elección personal; conseguir una separación gradual y no traumática de la vida de activo. Se trata de finalidades justificadas tanto por razones económicas (menores costes en pensiones, mayores ingresos en cotizaciones por actividad), cuanto sociales (evitar la marginación y la exclusión social de los prematuramente expulsados del mercado de trabajo, no propiciar el despilfarro de fuerza de trabajo aún productiva). En razón de ello se abordan tanto la problemática de la jubilación anticipada, como la de las medidas incentivadoras para propiciar la permanencia en activo de ese tipo de trabajadores, cuanto la de la edad de jubilación, o la de la compatibilidad entre pensión y trabajo. Aunque alguna modificación normativa había tenido lugar ya en el período anterior (por vía de una mera declaración de propósitos incluida en la LGSS, disp. adic. vigesimosexta), puede decirse que este bloque de cuestiones constituye la verdadera novedad del Acuerdo de 2001.

En tercer lugar, el Acuerdo reitera los objetivos de solidaridad y de equidad en relación con pensiones mínimas del sistema, en concreto las de viudedad y las de jubilados menores de 65 años; insistiendo también en una mejora, ahora por incremento de la edad de disfrute, de las pensiones de orfandad. Todo lo cual establece también, sin duda y como en el primer bloque de temas, una línea de continuidad con las reformas de la fase anterior. Aunque esa continuidad se manifieste también en el escaso vuelo de las reformas, contenidas en moldes prestacionales un tanto arcaicos y para cuya reforma a fondo, algo demandado de forma general, existen resistencias muy fuertes. No puede discutirse que la necesidad de elevar la edad límite de los beneficiarios de la pensión de orfandad, así como la de garantizar ingresos dignos a perceptores de la pensión de viudedad, pone indirectamente de manifiesto que el diseño, tanto de las situaciones de necesidad protegidas como de las prestaciones que se otorgan, no está en concordancia con las realidades sociales que constituyen el soporte de las mismas: variedad de los modelos familiares más allá del exclusivamente matrimonial; relevancia social indudable de las uniones de hecho; coexistencia de beneficiarios de la pensión de viudedad con suficientes recursos propios y de quienes dependen, y dependerán toda su vida, de ese ingreso; más larga permanencia de los hijos en el hogar familiar y bajo dependencia, debido a la ampliación del proceso formativo y a las dificultades de inserción en el mercado de trabajo; requerimiento de prestaciones sociales asociadas a la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras; etc.

Por último, y como el Acuerdo de 1996, el de 2001 incluye además una serie de materias variadas y más secundarias con un grado diverso de concreción tanto de los objetivos a perseguir, de los propósitos de las reformas como de los instrumentos a utilizar para aplicarlas. Desde una acción (tanto técnica como de mejora de la protección social) en el plano de la convergencia de los regímenes especiales con el general (insistiendo en el de autónomos, no precisamente el más necesitado de esa homogeneización, si bien es verdad que el de más afiliación de entre los especiales); a la lucha contra el fraude (sobre todo mediante medidas de aplicación inmediata relacionadas con el tránsito entre prestaciones, BARCELON COBEDO, 2002). Desde la modificación del sistema de responsabilidad prestacional, mediante la reducción de la cuantía del anticipo a cargo de la Tesorería así como a través de la exigencia de ciertos requisitos procedimentales para la generación de dicha responsabilidad (algo relativamente relacionado con el equilibrio financiero del sistema y más con la reducción de costes); a la creación de una Agencia de Seguridad Social (con vistas a una mejora de la gestión, cambio técnico por tanto). Desde, en fin, las declaraciones en relación con el conveniente desarrollo de la previsión social complementaria, a la posible creación de una nueva contingencia (la de dependencia), en respuesta a las nuevas necesidades sociales de atención y cuidado de personas de edad madura, enfermos y discapacitados, provocadas por la desarticulación del núcleo familiar y el envejecimiento de la población.

Las anteriores previsiones han encontrado aplicación merced a variadas decisiones normativas que comienzan (es, incluso, anterior al mismo Acuerdo) con el Real Decreto-Ley 5/2001, de 2 de marzo, de reforma laboral (convertido luego en Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo), en relación con la jubilación forzosa, la jubilación parcial y las medidas de bonificación e incentivos para la permanencia en activo de trabajadores de edad madura (todas ellas iniciativas que encajan en el objetivo más novedoso del Acuerdo como es el de abordar de diferente manera el momento y la forma del abandono definitivo del mercado de trabajo mediante la decisión jubilatoria). Otras actuaciones normativas siguen, en la misma línea (se tratan la jubilación parcial, la jubilación anticipada así como la permanencia en activo tras el cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación), con lo establecido por el Real Decreto-Ley 16/2001, de 27 de diciembre, sobre medidas para el establecimiento de la jubilación gradual y flexible (convertido en Ley 35/2002, de 12 de julio), al que hay que añadir algunas indicaciones de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas en materia social, junto con la reproducción de las técnicas de incentivo de la permanencia en activo a través de bonificaciones, o incluso exenciones, de la cotización en los casos de contratación de trabajadores de edad madura (contenidas en el programa de fomento del empleo para el año 2002). Por su parte, la Ley 24/2001 ha recogido también esa otra serie de medidas residuales como el tratamiento del fraude en el tránsito prestacional o la regulación de la responsabilidad en materia de prestaciones en los términos antes dichos. Por último, la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2002, reitera el compromiso a favor de la mejora de ciertas pensiones (viudedad y jubilación de menores de 65 años), y el incremento automático de las pensiones al compás de la evolución del IPC. En este último contexto, aunque obedeciendo a requerimientos técnicos ineludibles, los Reales Decretos 1251/2001, de 16 de noviembre y 1465/2001, de 27 de diciembre, han regulado las prestaciones por maternidad y riesgo durante el embarazo y las derivadas de muerte y supervivencia, respectivamente.

De todo lo anterior puede deducirse que en esta segunda fase de reformas de la Seguridad Social las cuestiones financieras ha pasado a ocupar un plano menos relevante, una vez que la separación de fuentes es un principio incontestado que, por ejemplo, ha encontrado aplicación plena, por lo que se refiere a la asistencia sanitaria, en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, que ha reformado el art. 86 de la LGSS, ubicando la financiación de esta prestación social en el marco de las Comunidades Autónomas, merced a transferencias del Estado y no con cargo a cotizaciones sociales. Sólo una cuestión hace que el tema de la separación de fuentes de financiación siga abierto (y lo estará, por lo que parece, aún mucho tiempo) en cuanto al encaje definitivo de los complementos de mínimos que, considerados por el Acuerdo como no contributivos, no obstante su financiación con cargo a los Presupuestos Generales

se demora por un plazo máximo de doce años (así lo establece la disp. transitoria decimocuarta de la LGSS, conforme a la redacción introducida por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre). Por lo que hace a la constitución del Fondo de Reserva, se prevé en el art. 91 de la LGSS, tras la reforma introducida por la Ley 24/2001, pero su regulación más concreta y su plasmación aún no han tenido lugar. Como tampoco ha habido desarrollo alguno de la previsión relacionada con la forma de cálculo de la pensión de jubilación, abarcando toda la vida activa del sujeto; una reforma incluíble también en la línea de la búsqueda del equilibrio financiero del sistema mediante el expediente de la contención de gastos en la prestación central del sistema.

Tampoco se puede decir que otras previsiones del Acuerdo (hayan sido o no incorporadas a normas) ocupen el papel protagonista de esta nueva etapa de las reformas que se inicia en el 2001. De una parte, porque la escasa entidad de las mismas y su coyunturalidad impiden considerarlas como el eje de las mismas (el control del fraude en ciertas prestaciones, la convergencia limitada de ciertos regímenes especiales, la modificación del sistema de responsabilidades en materia de prestaciones). De otra, porque son desarrollos normativos que inciden en campos en los que ya venían produciéndose cambios desde la fase anterior, siendo demandados más bien por exigencias de actualización y perfeccionamiento técnico (es el caso de la regulación reglamentaria de las prestaciones de maternidad, riesgo durante el embarazo y muerte y supervivencia); aunque, en el último supuesto, se haya desaprovechado la ocasión para una reconstrucción normativa e institucional más profunda como demandan los cambios de las estructuras familiares y de la función social de las pensiones de orfandad, de viudedad y a favor de otros familiares. Por último, porque se trata de propuestas no llevadas a la práctica pese a su potencialidad transformadora del sistema; así sucede con la inclusión de la nueva contingencia de dependencia y con el replanteamiento y al regulación global de la previsión social complementaria.

En consecuencia, el protagonismo de la segunda fase de las reformas se ha centrado en el tratamiento de la edad de jubilación y en la cuestión de las relaciones entre mercado de trabajo y prestación social, merced a la preocupación del mantenimiento del empleo de los trabajadores de edad madura, cercana a la ordinaria de jubilación o, incluso, tras el cumplimiento de la misma. Un protagonismo acentuado por la aprobación de los Reales Decretos 1131/2002 y 1132/2002, de 31 de octubre, por los que se desarrollan la Ley 35/2002, de 12 de julio, en materia de trabajadores a tiempo parcial y jubilación parcial, y jubilación gradual y flexible, respectivamente. En este esquema se inserta con relativa naturalidad la última de las reformas legales, no prevista expresamente por cierto en el Acuerdo de 2001 (y, en cuanto no negociada, rechazada de forma unánime por los sindicatos), cual es la contenida en el Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad.

#### **4. LAS RELACIONES ENTRE MERCADO DE TRABAJO Y PROTECCIÓN SOCIAL: EL EMPLEO COMO OBJETIVO PRIORITARIO. EL FOMENTO DE LA PERMANENCIA EN ACTIVO. EL RELATIVO DESPLAZAMIENTO DE LA FUNCIÓN DE TUTELA**

Ya se ha dicho que el Pacto de Toledo incluye una Recomendación acerca de la edad de jubilación. Se trata de la Recomendación Décima que se decanta, por razones a la vez económicas y sociales, por un acercamiento a la jubilación en términos de flexibilidad (entendida como una relativa elasticidad en cuanto a la edad elegida por cada individuo para abandonar de forma definitiva la actividad laboral) y gradualidad (considerada como la posibilidad de un abandono progresivo y no traumático, mediante la compatibilización entre pensión y actividad); junto a ello, se potencia también el mantenimiento en activo (plena o parcialmente) de quien ha alcanzado la edad ordinaria de jubilación, para lo que se prevén medidas de incentivo en la línea de la exoneración o la reducción de la cotización social. Como se ha indicado también, esta Recomendación, que no ha tenido ningún protagonismo en la primera etapa de las reformas, se ha convertido, sin duda, en el eje de la segunda fase.

Así se manifiesta en la atención que le dispensa el Acuerdo de 2001, donde se enfoca la cuestión conforme a los siguientes propósitos (ALVAREZ CORTES, 2001, págs. 373 y ss., PANIZO ROBLES, 2001a, págs. 16-35). En primer lugar, subraya la doble valencia de la medida, que persigue tanto objetivos de control del gasto en materia de pensiones (lo que se insertaría en la preocupación general por el equilibrio financiero del sistema), como de tipo social (evitar la exclusión social, aprovechar el patrimonio de experiencias y conocimientos de los trabajadores de edad madura, reforzar el papel del trabajo como factor de socialización). En segundo lugar, se presta particular atención al mantenimiento de la actividad tras el cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación (que se conserva en los 65 años), mediante una reforma ampliatoria de la jubilación parcial, la exoneración de las cotizaciones sociales por el trabajo tras esa edad (aunque sólo para trabajadores con amplias carreras de seguro en el sistema), y la mejora de la pensión finalmente obtenida en el momento de la jubilación definitiva. En tercer lugar, aunque con un menor grado de atención, se considera la necesidad de introducir reglas de compatibilidad entre jubilación y actividad antes del cumplimiento de la edad estándar (una manifestación de la gradualidad), así como el fomento de la permanencia en activo de los trabajadores a partir de los 50 años, sobre todo mediante un tratamiento favorable de las bonificaciones o reducciones de cuotas. En cuarto lugar, como expresión de la gradualidad de la jubilación pero también de forma un tanto contradictoria con el decidido propósito del mantenimiento en activo, se prevé una nueva forma de jubilación anticipada, de carácter general aunque sólo para quienes, de nuevo, hayan cubierto carreras amplias de seguro; una jubilación anticipada que coexiste con

las dos versiones anteriormente reguladas en la LGSS, la segunda de las cuales a partir de la reforma de 1997. En quinto lugar y por último, se presta una mínima atención a la problemática de los trabajadores despedidos con edades superiores a los 50 años, aunque lejanos aún a la de jubilación incluso anticipada, con la finalidad de garantizarles, con cargo a las empresas que los despiden y mediante el instrumento técnico del convenio especial, una pensión de jubilación digna.

Las concretas previsiones del Acuerdo en torno a la jubilación gradual y flexible se han plasmado normativamente en el Real Decreto-Ley 16/2001, de 27 de diciembre, sobre medidas para el establecimiento de la jubilación gradual y flexible (luego, Ley 35/2002, de 12 de julio), y en la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas en materia social, así como, más recientemente, en los Reales Decretos 1131/2002 y 1132/2002, de 31 de octubre, por los que se desarrollan la Ley 35/2002, de 12 de julio, en materia de trabajadores a tiempo parcial y jubilación parcial, y jubilación gradual y flexible, respectivamente; e, incluso y de forma anticipada al Acuerdo, en la derogación de la disp. adicional décima del Estatuto de los Trabajadores por obra del Real Decreto-Ley 5/2001, de 2 de marzo, (luego Ley 12/2001, de 9 de julio) referida a la jubilación forzosa en convenio colectivo, derogación que ha abierto una polémica acerca de la posibilidad convencional de seguir regulando tales ceses forzosos del trabajo al alcanzar cierta edad (PEREZ YAÑEZ, 2001, págs. 347 y ss), por considerarlos, aparte de por razones legales, incompatibles con la orientación de las modernas políticas de empleo (una vez que ha pasado a un segundo plano la idea de la jubilación forzosa como el instrumento de relevo generacional y de creación –liberación más bien– de puestos de trabajo para la incorporación de jóvenes demandantes del primer empleo).

Obviamente, no es este el lugar para realizar un análisis detallado de las reformas y de la traducción normativa de los propósitos del Acuerdo de 2001 (con este enfoque, PANIZO ROBLES, 2001b, 2002a, 2002b; RICO LETOSA, 2002, págs. 17 y ss.). Pero sí para ubicar el conjunto de los cambios y poner de manifiesto su principal inspiración. Al margen de las preocupaciones por el control del gasto en pensiones (sin duda, tanto más alto cuanto más se propicien los abandonos prematuros del mercado de trabajo), las reformas en materia de jubilación están orientadas a establecer unas relaciones más adecuadas entre política de empleo y sistemas de protección social. Pero, por eso mismo, se puede decir que, si lo que se pretende es mantener en activo a los trabajadores de edad madura, evitar las expulsiones anticipadas de la actividad laboral, propiciar una decisión personal razonable y flexible de abandono del trabajo, e incentivar la permanencia después del cumplimiento de la edad de jubilación, las medidas más relevantes se encuentran más bien en el ámbito laboral, y no en el de la protección social, ya que es en el mismo donde pueden ponerse en práctica instrumentos de garantía de carreras profesionales, de preservación de competencias y habilidades, de control de

extinciones por causa de la edad, de formación, de modificación de la cultura empresarial, de prevención, en fin, de la expulsión de los trabajadores de edad madura.

Porque difícilmente pueden las normas de Seguridad Social favorecer, por ejemplo, la jubilación gradual y flexible, si el trabajador no consigue llegar a la situación en que esas decisiones se adoptan (porque haya perdido antes su empleo, lo que desplaza la cuestión hacia el ámbito de la prejubilación), o se ha visto forzado a recurrir a la jubilación anticipada, por la escasa cobertura del desempleo de larga duración a esas edades; o se trata de una actividad laboral tan penosa que hace irreal cualquier planteamiento de permanencia en activo. Desde este punto de vista, la regulación en el plano de la protección social ocupa (desplazado el objetivo prioritario de tutela) un lugar secundario, de colaboración con políticas laborales de preservación del empleo de trabajadores de edad elevada; de manera que los aspectos centrales de la prestación han de hacerse funcionales a ese objetivo de empleo, adaptándose de la siguiente manera, según sus diversas dimensiones.

Así, por lo que se refiere a la edad, en ningún caso puede contemplarse la reducción de la edad mínima de jubilación (salvo para los casos de actividades particularmente penosas, una dimensión olvidada por la reforma); si acaso, elevándola para retrasar el referente del final de la actividad profesional (y con él, todos los momentos de inicio de prejubilaciones y jubilaciones anticipadas). Nada nuevo ha introducido en este punto la reforma que mantiene inalterada la edad estándar de los 65 años, considerada no obstante demasiado rígida si se atiende al factor de la flexibilidad de la jubilación. En cuanto a los requisitos de carencia exigibles, su reforzamiento iría en la línea marcada, al dificultar el acceso a la jubilación plena y retrasar en consecuencia la decisión de abandono; tampoco esta materia se ha visto alterada por la reforma que no ha querido recurrir a métodos que serían no tanto de favorecimiento de la actividad sino de desincentivación del abandono. En lo que se refiere a la jubilación parcial antes de llegar a la edad estándar, compatibilizándola con el empleo a tiempo parcial (una medida favorecedora de la jubilación gradual), poco ha añadido la reforma a una regulación ya existente con anterioridad, que fue ampliada en 1999 con un matiz más permisivo y que, pese a todo, no consigue implantarse en número mínimamente apreciable.

Por lo que hace a la permanencia en activo más allá de la edad de jubilación, fórmulas como la jubilación parcial sin necesidad de contrato de relevo, la exoneración de cuotas y la posibilidad de mejora de la cuantía de la pensión por encima del 100 por 100 de la base reguladora, contribuyen sin duda a la decisión de continuar la actividad más allá de los 65 años; pero resulta un paquete de medidas un tanto irreal mientras no se altere, mediante otras intervenciones, el dato de que los trabajadores españoles se jubilan con una edad promedio de 63 años, lo que significa que no llegan a poder plantearse su continuidad al cumplir los 65 (como es irreal pensar en que un jubilado total

pueda volver a la actividad, con un trabajo a tiempo parcial, al cumplir los 65 años). En cuanto a la jubilación anticipada, el objetivo de fomentar la permanencia en activo debe llevar a un control rígido (algunos hablan incluso de eliminación) de las jubilaciones anticipadas; en todo caso, su aceptación, que vendría motivada por los objetivos de flexibilidad, debe estar sometida a reglas muy precisas, poco generosas con la opción de retirada, reservada a trabajadores que haya desempeñado su trabajo durante muchos años (es decir, ostenten una carrera de seguro muy amplia, desde el punto de vista contributivo); así se ha orientado la nueva regulación, que en este punto es relativamente coherente en la medida en que, además, considera a extinguir la jubilación anticipada, la llamada transitoria, más generosa con la exigencia de requisitos de carencia (basta 15 años), si bien reservada a quienes fueron mutualistas el 1 de enero de 1967 (disp. transitoria tercera de la LGSS).

Por último, no es posible un tratamiento adecuado de la jubilación en conexión con la regulación del mercado de trabajo, sin abordar las situaciones de expulsión y de pérdida del empleo, frecuentemente colectivas mediante despidos que afectan sobre todo a trabajadores de edad madura (superior a 45 años); unos despidos que suelen decidirse respecto de personas a las que se coloca prácticamente en situación de subsidiado permanente, con escasas o nulas posibilidades de reintegrarse al mercado de trabajo. Ciertamente son aquí de nuevo las políticas laborales las que deben asumir el protagonismo (control de las extinciones, exigencia de una causalidad real, elaboración de planes sociales con contenido real, políticas de formación y de reinserción, y, también, políticas pasivas dignas pero que no desincentiven el retorno a la actividad laboral, etc.). Algún margen tiene, no obstante, el sistema de protección social de acomodarse a esas orientaciones, creando por ejemplo y como ha sucedido en otros países, una nueva contingencia de prejubilación, ciertamente híbrida entre el desempleo y la jubilación, pero que tenga en consideración que se trata de personas desempleadas de un tipo particular cuyas dificultades de acceso al empleo, no sólo suelen convertirse en permanentes sino que ponen en riesgo grave la calidad de las prestaciones sociales a las que puedan tener derecho (básicamente, la jubilación). En este punto, es llamativa la ausencia de prácticamente cualquier iniciativa, salvo la obligación de ciertas empresas, en ciertos casos (despidos colectivos mediante expedientes de regulación de empleo) de financiar el convenio especial que permita a los trabajadores conservar, en el momento de la jubilación, una parte importante de su nivel de ingresos.

Como se ha reiterado, el elemento central de la segunda etapa de reformas de la Seguridad Social es la regulación de la pensión de jubilación, no de una forma integral sino sólo desde la perspectiva de su coordinación con las medidas de política de empleo del conjunto de trabajadores de edad madura. En este punto, la reforma sigue las orientaciones de la política comunitaria que, tanto en los documentos referidos a la jubilación, como los que tratan de las

directrices anuales de empleo, insisten en la idea de esta coordinación. De los primeros baste citar la Recomendación del Consejo 82/857/CEE, de 10 de diciembre de 1982, relativa a los principios de una política comunitaria sobre la edad de jubilación; o la Resolución del Consejo, de 30 de junio de 1993, relativa a los regímenes flexibles de jubilación (93/C/188/01; o, la Comunicación del Consejo sobre la misma materia (COM/2000/0622). En cuanto a los segundos, el Dictamen del Comité Económico y Social, sobre mejora cualitativa de la política social y de empleo (2001/C311/12), o cualquiera de las Decisiones del Consejo estableciendo las Directrices del empleo para cada año, pudiendo traerse a colación las del año 2002 (2002/177/CE), donde, en el apartado referido a la empleabilidad (el llamado primer pilar de la política de empleo comunitaria), se hace especial hincapié en la necesidad de desarrollar una política para prolongar la vida activa que exige medidas como: mejora de la capacidad y de las competencias de los trabajadores de más edad mediante el acceso a la educación y a la formación; fomentar fórmulas flexibles de trabajo, sensibilizar a los empresarios acerca del potencial de los trabajadores de edad madura; revisar las formas de incentivo a la permanencia en activo buscando una mayor eficacia; finalmente, revisar los sistemas de protección social para hacerlos más favorables al empleo de este tipo de trabajadores. Un objetivo que las últimas reformas en el terreno de la Seguridad Social sin duda pretenden, aunque sea de forma limitada (RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, 2002).

##### **5. LAS REFORMAS DE LA PRESTACIÓN POR DESEMPLEO: CONEXIÓN CON LAS POLÍTICAS ACTIVAS. LA PRESIÓN PARA LA OCUPACIÓN Y EL REFORZAMIENTO DEL RETORNO A LA ACTIVIDAD**

La aprobación del Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, constituye, hasta el momento, la última de las modificaciones del sistema de Seguridad Social, afectando ahora a una de las prestaciones más características, dentro de las de carácter temporal, como es la tutela de las situaciones de desempleo o de pérdida de la ocupación. Se trata de una reforma de cierto calado que, sin alterar sustancialmente la estructura de protección, afecta sin embargo a algunos elementos centrales del sistema y, sobre todo, pretende dar una orientación novedosa a la forma de concebir la tutela del desempleo. Fundamentalmente, volcándola hacia una garantía económica de duración reducida que funcione como un breve impasse entre la pérdida del trabajo y el retorno a la actividad; un retorno que se convierte, también para la protección social, en objetivo prioritario. Desde esta perspectiva, la reforma enlaza sin dificultad con las políticas activas de empleo (de las que intenta que la protección por desempleo no sea sino una medida subalterna), con

las directrices de empleo anualmente elaboradas por la Comunidad Europea, y con la necesidad, exigida por esas directrices, de revisar los sistemas de protección social para hacerlos funcionales y compatibles con las políticas de ocupación.

Basta traer a colación las directrices de empleo para el año 2002 (2002/177/CE), de 18 de febrero (que, por otra parte, son una continuación casi literal de las fijadas para años anteriores), para apreciar cómo la protección social por desempleo aparece, dentro del objetivo del aumento de la empleabilidad de los trabajadores, no tanto como mera garantía subsidiaria de recursos frente a la desocupación (en cuyo caso, las exigencias irían orientadas en el sentido de la calidad de la tutela, en tiempo y cuantía), sino como un marco de protección económica que, a la vez que evite las situaciones de pobreza y exclusión social, ofrezca incentivos a las personas desocupadas para que “busquen y acepten un empleo”. Por esta razón, las directrices exigen sistemas de protección social revisados y adaptados para que “fomenten la capacidad de inserción profesional de los desempleados”, y para “que alienen el retorno al mercado de trabajo de las personas inactivas que quieran y puedan ocupar un puesto de trabajo”, mediante “un planteamiento más favorable al empleo”. Naturalmente que en la búsqueda de ese objetivo, el papel de los sistemas de protección social es, como en el caso de los trabajadores de edad madura, relativamente secundario. Exigiéndoseles, a lo máximo, una contribución positiva a las políticas activas de empleo (de cualificación y de formación, de contrataciones, de flexibilidad y de adaptación del entorno empresarial, de incentivos e inversiones, etc.); y, sobre todo, que no se conviertan en obstáculos o funcionen como incentivos negativos a la reincorporación al mercado de trabajo de los trabajadores desempleados (RODRIGUEZ PIÑERO y BRAVO FERRER, 2002, págs. 5 y ss).

La descrita es la intención central de la norma. Así se pone, por ejemplo, de manifiesto en el Preámbulo cuando indica que la organización de la prestación por desempleo debe hacerse combinando la suficiencia prestacional con el que se den oportunidades a los desempleados para que encuentren un trabajo en el menor tiempo posible. Aunque existan factores que hayan desplazado esa pretensión primigenia de la norma, sepultándola bajo otros objetivos más coyunturales e inmediatos. Tales son la forma de aprobación del Real Decreto-Ley (sin consenso social y contra la opinión de los sindicatos); la manera como se pretende conseguir esos objetivos (un mucho autoritaria y con fuertes dosis de discrecionalidad); la intromisión distorsionadora en la nueva regulación de finalidades distintas (básicamente, de recorte de gasto público y de abaratamiento del precio del despido; y, finalmente, el ajuste de cuentas político que parecen traducir ciertas medidas radicales de supresión de sistemas de protección subsidiada del desempleo (la supresión a medio plazo del subsidio agrario, o el tratamiento peyorativo de los trabajadores eventuales del campo tras su inserción en el sistema estándar del desempleo

contributivo). Por este motivo, y en lo que aquí interesa, es necesario deslindar las medidas más coyunturales de las que persiguen ese objetivo de funcionalización de la protección del desempleo a la obtención de la ocupación.

Entre las primeras se encuentran todas las referidas a los salarios de tramitación, y al inicio de la situación legal de desempleo a partir del despido efectivo (medidas, como se ha dicho, de ahorro de costes tanto para el sistema de protección como para los empresarios); también las medidas específicas de congelación del subsidio agrario para los trabajadores eventuales del campo y su inclusión al sistema general de desempleo contributivo (bien es verdad que con graves e inexplicables limitaciones); el endurecimiento de los requisitos para tener derecho a ciertas prestaciones (el caso del subsidio especial para emigrantes retornados, o el tratamiento del requisito de carencias de rentas para acceder al subsidio asistencial común, con particular incidencia en los desempleados mayores de 52 años); o, en fin, lo referido al programa de renta activa de inserción o a las medidas de fomento de la contratación de ciertos colectivos de trabajadores (mediante ciertas reformas en el programa de fomento del empleo inicialmente previsto para el año 2002).

De entre las segundas pueden destacarse básicamente tres (ALBIOL MONTESINOS y BLASCO PELLICER, 2002, págs. 121-22 y 37-42; MOLINA NAVARRETE y CUEVAS GALLEGO, 2002, págs. 57-62). La primera de ellas es la inclusión, como obligación de los trabajadores, solicitantes y beneficiarios de las prestaciones por desempleo, de suscribir el denominado “compromiso de actividad”, el cual, siendo también un requisito para obtener y conservar la prestación, se entiende como la disponibilidad para buscar activamente empleo, y para participar en acciones de mejora e incremento de la ocupabilidad, que incluyen formación, motivación, información, orientación, reconversión o inserción profesional (art. 231 de la LGSS). Al margen de los importantes problemas jurídicos relacionados con la naturaleza de este compromiso, de cómo se articula en la práctica, de qué manera los servicios públicos de empleo han de colaborar para hacerlo viable, de quién sea el titular de los derechos para exigir ese cumplimiento, de cómo deban precisarse el alcance de las obligaciones del desempleado, y de cuáles sean las consecuencias de su incumplimiento, constituye una manifestación de ese propósito de convertir la situación de desempleo subsidiado en un momento de preparación constante para el retorno más inmediato a la actividad profesional. Un enfoque, pues, que atribuye a la protección social la más limitada función de dar cobertura económica de esos periodos de preparación para el reingreso.

La segunda medida, menos innovadora pero igualmente trascendente, consiste en una redefinición de la noción de colocación adecuada que el desempleado receptor del subsidio debe aceptar; so pena, en caso contrario, de verse penalizado con la suspensión o con la pérdida de la prestación. La nueva definición de colocación adecuada se encuentra en el art. 231 de la LGSS, incluyendo un concepto de la misma sin duda muy amplio, al aceptarse ambi-

guamente como tal incluso la que se adapte a las aptitudes físicas y formativas del desempleado. Una amplitud que se acentúa por la flexibilización de las circunstancias de distancia geográfica, tipo de contrato o retribución; y aun más por la atribución a los servicios de empleo, como cláusula de cierre, de dos facultades casi exorbitantes: una, la de adaptar las características de la colocación adecuada a las circunstancias personales y profesionales del trabajador, otra, la de poder fijar, transcurrido un año de percepción ininterrumpida de la prestación, qué profesión puede ser considerada una colocación adecuada para el trabajador. Si bien de forma autoritaria y atribuyendo facultades excesivamente discrecionales a los servicios de empleo, la redefinición de la noción de colocación adecuada también se incardina en el propósito (aquí más forzamiento que incentivo) de conseguir el reintegro más rápido posible del trabajadores desempleado; aunque aquí se corra el riesgo, que sería discutible, de intercambiar empleo por calidad del mismo.

En tercer lugar, la reforma introduce también ciertas novedades en cuanto a la posibilidad de compatibilizar la protección social y el empleo y el fomento de la movilidad. Como es el caso previsto en el art. 228 de la LGSS, según el cual los colectivos con mayores dificultades de inserción en el mercado de trabajo podrán compatibilizar prestación o subsidio y trabajo (si bien con un ahorro particular para el empresario contratante que sólo deberá abonar la diferencia entre la cuantía de la prestación social y el salario que corresponda; de manera que el subsidio es una especie de incentivo empresarial a la contratación). Como lo es otra posibilidad de compatibilización entre prestación y trabajo para sustituir a otros trabajadores en formación (art. 228 de la LGSS). Otras medidas en una línea semejante pueden ser consideradas la de capitalización del desempleo (art. 228, ahora prevista de forma algo más amplia que en la regulación anterior) o el programa de fomento del empleo en economía social y empleo autónomo (disp. transit. cuarta). Por último, como medida también en la línea de favorecer la ocupación de los trabajadores desempleados, se incluyen en la norma la previsión de ayudas a la movilidad geográfica de los trabajadores.

## **6. CONCLUSIONES**

Unas observaciones finales para ser coherentes con el título del trabajo. Tomando como referencia el Pacto de Toledo, el proceso, constantemente abierto, de reformas de la Seguridad Social ha arrojado hasta ahora, como no podía ser de otra forma, resultados muy variados. El primero, de carácter metodológico, ha puesto de manifiesto que el consenso acerca del diagnóstico global de la situación y de los principios que deben inspirar todas las modificaciones, así como el encuadramiento de las reformas en el marco, por muy general que sea, de las Recomendaciones del Pacto, ha ordenado en alguna medida el proceso y ha fijado puntos de referencia que permiten establecer

una cierta línea de continuidad entre las distintas etapas de la reforma, pese a que en cada una de ellas predominen ciertos aspectos o cuestiones. Por otra parte, el método negociador (propriadamente de legislación negociada) también ha dado resultados positivos; como lo demuestra, en sentido contrario, las incertidumbres (de todo tipo, desde de contenido e intenciones hasta de resultado final) que ha generado la falta de consenso social acerca de la última reforma de la prestación por desempleo. Una reforma que, como se ha visto, no tendría dificultad (articulada de otra manera y eliminados de ella los aspectos más agresivos) para conectar con la previa de la jubilación y con los objetivos de base que la inspiran.

En segundo lugar, las reformas de la Seguridad Social que han tenido lugar en los últimos años han arrastrado cambios de todo tipo, como corresponde a las múltiples razones que los justifican en el terreno de la protección social. Así, ha habido cambios de tipo técnico, actualizaciones y retoques; y ha habido también reformas coyunturales, muy de detalle, para corregir o atajar determinadas disfuncionalidades. Pero no son éstas las reformas relevantes y que imprimen carácter al proceso; insertándose más bien en el campo de las intervenciones más rutinarias y de menor calado. Por más que las preocupaciones que las inspiran sean fastidiosamente permanentes en el ámbito de la Seguridad Social: ahorro, control del gasto, sospechas de fraude, recortes de ciertas prestaciones, instrumentos de supervisión de la eficiencia de la protección, nueva regulación de aspectos referidos a los actos de encuadramiento o de gestión recaudatoria, revisión de sujetos protegidos, pequeños desplazamientos en el área de la gestión hacia un modelo menos publicado, etc.

En tercer lugar, puede afirmarse que cada etapa de las reformas que han tenido lugar hasta ahora se ha guiado por un objetivo central. Así, mientras que en la fase comprendida entre 1996 y 2000, la preocupación esencial fue la consecución del equilibrio financiero y la garantía del mantenimiento económico del sistema frente a los riesgos que amenazaban su solvencia (e incluso su supervivencia, en opinión de algunos), la segunda fase, a partir de 2001, se ha inspirado más bien en la necesidad de establecer una conexión eficiente entre mercado de trabajo y protección social, rediseñando algunas de las instituciones de esta última para hacerlas funcionales (tanto en sentido activo como en pasivo, esto es, que no funcionaran como obstáculos) a los objetivos de inserción, mantenimiento o retorno al mercado de trabajo. Es la idea de que la mayor tasa de ocupación y de empleo constituye, al margen otras múltiples funciones sociales, la mejor garantía de la estabilidad y del equilibrio del sistema de protección social. Aunque en este enfoque, la función de tutela social se vea redefinida (sobre todo en el caso del desempleo), no tanto como garantía de protección frente a situaciones de necesidad, sino más bien como el instrumento o el soporte económico, temporalmente limitado y funcionalmente estricto, de que se dota al trabajador para recuperar su condición de activo; una prestación, pues, que se obtendría porque se busca trabajo más que porque se haya perdido.

En este mismo plano, y no se trata de hacer profecías, parece que las sucesivas reformas de la Seguridad Social, de mantenerse en este plano de reconstrucción del sistema en razón de las exigencias del mercado de trabajo, todavía tendrán ocasión de afectar a prestaciones como la de jubilación, muy defectuosamente estructurada en su integridad desde esta perspectiva. En efecto, la reforma de los últimos años sólo ha actuado en la dimensión terminal de una etapa vital, es decir, en los momentos en que la decisión de jubilación es lógico que se adopte ya que el sujeto se encuentra en edades en torno a la estándar. Por eso se trata de la jubilación anticipada, de la flexibilidad y de la permanencia tras la edad de jubilación. Se ha ignorado, no obstante, que la fase jubilatoria (entendida como abandono definitivo del mercado de trabajo) comienza en etapas mucho más tempranas (así sucede en la práctica con los fenómenos denominados como prejubilaciones), generándose un proceso en el que influyen una serie de factores que acaban determinando de manera muy directa el tiempo de jubilación plena (cada vez más relevante dada su duración). Es verdad que el tratamiento de todas estas fases o momentos previos no corresponde sólo a la Seguridad Social (más bien habría que decir que atañe sobre todo a otras perspectivas, como la laboral), pero sin duda la estructura de protección social debería adecuarse a esta realidad, previendo situaciones que, sin ser jubilación, se mueven en los aledaños de la misma. Dicho de otra forma, la necesidad de una visión más amplia, desde el punto de vista de la Seguridad Social, de los pasos que conducen al abandono de definitivo de la actividad laboral; una visión en la que quedan concernidas prestaciones como la propia de jubilación (sobre todo lo referente a los requisitos generales para tener derecho a la misma, la forma de cumplirlos y la manera de calcular la cuantía); la de desempleo (más específicamente el que afecta a trabajadores de edad madura para los que el planteamiento de forzar el retorno a la actividad no puede aplicarse de la misma forma que si se tratara de trabajadores de menor edad); o, incluso, la de incapacidad permanente.

En la misma línea, y de acuerdo con esa necesidad de revisar los sistemas de protección social haciéndolos funcionales a las exigencias del mercado de trabajo, es indudable que será necesario someter a reflexión toda la estructura de protección vinculada al hecho familiar. No sólo porque las estructuras familiares se han alterado de forma drástica y las situaciones personales en el seno de ellas también han cambiado, suprimiendo determinadas situaciones clásicas de necesidad pero planteando la urgencia del tratamiento de otras. También porque la incorporación de la mujer al trabajo (un objetivo central de las políticas comunitarias de empleo), está generando situaciones de incompatibilidad que se están tratando de abordar mediante las políticas, todavía muy tímidas, de conciliación de la vida laboral y familiar, de corresponsabilización de estas funciones y de articulación de sistemas prestacionales públicos, sobre todo en el plano de los servicios sociales o de las prestaciones económicas alternativas. La revisión del bloque de prestaciones familiares (comenzando por su propia

definición y acabando con nuevas propuestas de prestaciones más adaptadas a las necesidades surgidas) parece algo que ineludiblemente habrá de afrontarse. Mucho más en un sistema de Seguridad Social como el español en el que este tipo de prestaciones se mueven todavía en un plano de principios y funciones muy arcaico y enormemente tradicional.

A la vez que estos replanteamientos urgidos por las exigencias del mercado de trabajo y del cumplimiento de la función familiar, también parece indudable que el nuevo proceso de reformas que pueda abrirse tras el agotamiento del actual (tan centrado en esa conexión entre Seguridad Social y mercado de trabajo; como el anterior lo fue en el equilibrio financiero del sistema), habrá de orientarse hacia una nueva composición del llamado ideal de cobertura, esto es, de las situaciones de necesidad que el sistema habrá de afrontar. Ideal muy estabilizado desde hace años en torno a las prestaciones clásicas; lo que no ha impedido, aunque su impacto sea muy reducido, la creación de nuevas contingencias, como es el caso del riesgo durante el embarazo. Sin embargo, las nuevas circunstancias sociales están exigiendo tanto la revisión de las contingencias tradicionales (como por ejemplo, volver de forma más profunda, sobre el carácter originario o derivado de los derechos de protección social, lo que impacta de nuevo sobre las prestaciones familiares), como la incorporación de nuevas situaciones de necesidad a cubrir (es el caso de las que se vinculan a las situaciones llamadas o calificadas como de nueva pobreza o de exclusión social: dependencia, crisis familiar, marginación social, etc.). Algo de lo anterior ya está sucediendo, por ejemplo, con el desempleo que ha visto cómo su concepción más estrictamente contributiva (como recompensa en prestación a tiempos previos de cotización) está derivando hacia un enfoque más de soporte económico a la búsqueda de un empleo, en el que el derecho a la prestación surge y se mantiene por el comportamiento activo del sujeto, como una especie de recompensa a la diligencia y a la disponibilidad a retornar al mercado de trabajo.

En cuarto lugar y por último, en cuanto a las líneas básicas y a las orientaciones fundamentales de las reformas, que es el espacio real donde se debaten los modelos y, en consecuencia, donde se justifican los procesos en razón de las motivaciones y de los objetivos, el aparente consenso acerca de la necesaria consolidación del modelo de Seguridad Social, de la preservación de su naturaleza pública y de la función social que cumple (algo exigido, por otra parte por la Constitución), no oculta que existen formas distintas de entender esa consolidación y esa racionalización, e incluso de jerarquizarla en cuanto a las prioridades. La propia generalidad y, en algunos extremos, ambigüedad del Pacto de Toledo viene implícitamente a tolerarlo. Como una suerte de constitución abierta, el Pacto viene siendo utilizado para avalar muchas iniciativas que, no sin dificultad (salvo las muy extremas), encuentran refrendo en el mismo, o en una interpretación interesada de lo que dice (MONEREO PEREZ, 2001, págs. 12-17).

Así, de una parte, la consolidación del sistema sería vista más bien como la expresión o el resultado del equilibrio financiero y de su viabilidad económica. Valores o resultados que, a su vez, se encontrarían refrendados en su adecuación o ajuste a las formas de establecer la viabilidad de los sistemas privados de pensiones; esto es, considerando las variables actuariales que permiten diagnosticar si un determinado sistema de previsión social será o no capaz de soportar y de hacer frente a sus compromisos económicos con los ingresos previstos.

Hay en este método varias opciones que pueden discutirse. Con carácter general, la que se deriva del criterio elegido, esto es el que en un sistema de protección social, el equilibrio financiero (un instrumento) desplace la función esencial (la tutela) convirtiendo dicho equilibrio en un fin en sí mismo. Pero también en la consolidación así entendida, opciones encubiertas que, partiendo del valor en sí mismo de ese equilibrio global, si aceptadas, obligan a plantear la cuestión en los términos en que lo hacen los preocupados sobre todo por ese equilibrio. Se trata, por ejemplo, de aceptar que un sistema contributivo sólo puede tener como ingresos las aportaciones que se emparentan con esa calificación (para el caso, las cotizaciones), excluyendo otras fuentes (como la transferencia presupuestaria producto de una decisión política para atender situaciones de necesidad que se consideren merecedoras de tutela y en una cuantía o nivel concreto, al margen del tipo de prestaciones). O que las prestaciones contributivas son aquellas que se financian con cotizaciones, utilizando un argumento circular que podría alterarse fácilmente mediante la exclusión de ciertas prestaciones de esa financiación (no se entiende, en caso contrario si no hay otras razones que no se expresan, esa duda que ha existido en torno a la naturaleza de los complementos de mínimos).

Salvo que, y esa es otra opción oculta, se considere que existe una calificación ontológica no expresa de las prestaciones (que serán o no contributivas según su naturaleza y no la fuente de financiación); pero, tratándose de una opción no manifestada, tampoco hay propuestas en este sentido acerca de lo característico de esa condición contributiva. Tan confuso es el planteamiento en el fondo que se suele afirmar, en esta línea, que la separación de fuentes de financiación no atribuye naturaleza a las prestaciones; pero, a la vez, se abre un debate acerca de esa naturaleza que está condicionado por la financiación que se quiere atribuir. Si acaso, lo que puede apreciarse es que, paradójicamente, acaban considerándose prestaciones contributivas las que deben financiarse con el esfuerzo selectivo de quienes cotizan; y que éstas deben ser las organizadas de forma que la prestación tenga en cuenta ese esfuerzo de aportación individual. Como si la manera de definir las prestaciones de tipo contributivo sea la de asignarle una financiación inicial de este tipo; poca aclaración, en fin, para un problema que resulta crucial.

La preocupación por la consolidación financiera del sistema, para la que la separación de fuentes es un instrumento esencial, acaba así generando una

frontera, en muchos casos arbitraria y siempre rígida, entre prestaciones para crear espacios diferentes en los que acantonarlas. Una vez lograda, esa separación, que inicialmente es sólo de fuentes de financiación, acaba teniendo una relevancia enorme acerca de la naturaleza de las prestaciones y de las reglas propias de la misma, de los requisitos para lograrlas y de la dinámica para disfrutarlas y mantenerlas. De forma que el espacio de la viabilidad económica lleva a ajustar las prestaciones, en sentido general, a las aportaciones conseguidas; y, en el terreno individual, a introducir reglas de proporcionalidad cada vez más estricta que acaban proyectando sobre el sistema contributivo una especie de capitalización virtual. La insistencia en la contributividad, la proporcionalidad, y la equidad como contraprestación a la que se tiene derecho, significa la reimplantación en el ámbito de la Seguridad Social de principios característicos de los seguros privados y, con ello, la eliminación de barreras para una gestión privada de tales prestaciones. Nada queda, o muy poco (véase, sino, la insistencia en la expulsión de los complementos de mínimos) del principio de solidaridad y de la función redistribuidora propia de los sistemas de protección social.

Todos estos valores, que son los característicos de la Seguridad Social, se reconducen y confinan en el espacio, mucho más limitado de las prestaciones no contributivas o asistenciales. Es aquí donde la solidaridad puede funcionar en el sentido más general (de nuevo porque las prestaciones se financian con cargo a impuestos y no a cotizaciones; como si solidaridad y cotización fuera una pareja imposible), donde las prestaciones se conectan con situaciones de necesidad real y básica (no tanto con la situación de necesidad teórica o preestablecida en que consiste la contingencia del nivel profesional) y donde la calidad de la tutela se mide por factores externos a la historia personal del sujeto (en virtud de estándares, fruto de opciones político-normativas del legislador que, en cada momento, determina el nivel de solidaridad que la comunidad está dispuesta a conceder). Como puede apreciarse, el ámbito de lo no contributivo es el de la ausencia de equilibrio financiero (no se plantean aquí estas cuestiones, cuando también podría suscitarse, porque la aportación económica se mide por el grado de compromiso de la cobertura), el de la prestación uniforme, el del derecho inestable o poco consolidado, el de la carencia de recursos y de la prestación de supervivencia. Un ámbito donde finalmente la gestión pública no se discute por cuanto se trata de situaciones de necesidad y de prestaciones poco o nada susceptibles de negocio privado (directo o indirecto).

Para otra visión, en cambio, la consolidación del sistema de Seguridad Social significa reforzar su función de tutela; cumplir el mandato y el programa constitucional; reformar aquellos aspectos de las prestaciones que efectivamente necesiten de un esfuerzo de adecuación entre regulación y función, o de una revisión de sus reglas para hacer las más funcionales y eficientes; incluso introducir ajustes en las cuantías y el tiempo de las prestaciones para

hacerlas menos costosas o soportables económicamente en los supuestos en los que el gasto en esas concretas prestaciones pueda entenderse excesivo o descontrolado. Significa también revisar los mecanismos de financiación, eliminar los fraudes o especulaciones prestacionales, mejorar los sistemas de recaudación, atenuar los índices de economía sumergida en cuanto al cumplimiento de los deberes en materia de Seguridad Social. En este enfoque, además, la Seguridad Social debe ser el espacio privilegiado de la solidaridad, ya sea interprofesional (topes mínimos y máximos de prestaciones), ya sea intergeneracional, o entre ocupados y desempleados o entre quienes pueden alcanzar prestaciones contributivas y quienes han de conformarse con las asistenciales. Desde este punto de vista, la consolidación consiste también en la reflexión acerca de la función protectora real del sistema, sobre el surgimiento de nuevas situaciones de necesidad que deben ser atendidas, en la garantía de la suficiencia de las prestaciones, en la extensión de la tutela hacia los colectivos al margen de ella, sobre todo merced a la generalización objetiva de las situaciones tuteladas.

Seguramente este sea el momento para juzgar si las reformas de los últimos años han escogido el camino del equilibrio financiero y de la dualización del sistema o, por el contrario, atienden más bien las exigencias de profundización y mejora de la función de tutela de los mecanismos de protección social. La insistencia en la separación de fuentes de financiación constituye desde luego un precedente muy llamativo en el sentido de que la consolidación del sistema de Seguridad Social en España parece caminar hacia un modelo economicista y dualizado, con deterioro notable de las funciones típicas y de los principios que han venido inspirando hasta a ahora a la Seguridad Social. Sin embargo, el resto de las iniciativas no parecen inspiradas en ese espíritu, moviéndose más bien entre una racionalización o ajuste controlado y una mejora en algunos aspectos centrales de la calidad y del nivel de la tutela. Incluso, la conexión entre mercado de trabajo y Seguridad Social, tan característica de la segunda etapa de las reformas debe verse más bien, no como una subordinación a las exigencias de ese mercado, sino como una forma de garantizar un más adecuado papel social a las prestaciones. Por decirlo de forma ya final, la deriva economicista es fuerte, más aún por cuanto no expresada en toda su intensidad (se manifiesta como un lento deslizarse), pero existen elementos, propósitos e instrumentos para hacer que la Seguridad Social siga respondiendo a las exigencias que se derivan de la más estricta lógica de protección. Con ello no se hará sino aplicar la exigencia constitucional y defender los valores que el art. 41 consagra.

**BIBLIOGRAFIA Y DOCUMENTOS UTILIZADOS**

- AA.VV. *Pensiones Sociales. Problemas y Alternativas. Partes I y II*. Actas del IX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Ministerio de Trabajo y de Asuntos Sociales. Madrid, 1999.
- AA.VV. *Foro de Seguridad Social, 6-7/2002* (Monográfico acerca del Acuerdo de 2001 para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de protección Social).
- ACUERDO PARA LA MEJORA Y DESARROLLO DEL SISTEMA DE PROTECCION SOCIAL (9 de abril de 2001). *Temas Laborales* 61/2001, págs. 411 y ss.
- ALARCON CARACUEL, M.R. y GONZALEZ ORTEGA, S. “Los principios de organización de las pensiones públicas”. En el volumen *Pensiones Sociales. Problemas y Alternativas*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, 1999, págs. 131-207.
- ALARCON CARACUEL, M.R. “Acuerdo para la mejora y desarrollo del sistema de Seguridad Social”. *XX Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales y Mergablum. Sevilla, 2002.
- ALBIOL MONTESINOS, I. y BLASCO PELLICER, A. *Desempleo y despido en la reforma laboral del Real Decreto-Ley 5/2002*. Titant lo Blanch. Valencia, 2002.
- ALVAREZ CORTES, J.C. “La protección por jubilación en las previsiones del acuerdo de pensiones de 2001”. *Temas Laborales*, 61/2001, págs. 373-399.
- BARCELON COBEDO, S. *El tránsito entre prestaciones del sistema de Seguridad Social*. Aranzadi. Madrid, 2002
- BARCELON COBEDO, S. “El nuevo contenido del artículo 222 de la Ley General de Seguridad Social”. *Temas Laborales* (Monográfico sobre las reformas en materia de Seguridad Social), 2002.
- GONZALEZ ORTEGA, S. “La pensión de jubilación: nuevo régimen jurídico”. *Presente y futuro de la contratación laboral y de las pensiones*. Comares. Granada, 2000, págs. 215-241.
- LOPEZ GANDIA, J. *Las reformas legislativas en materia de Seguridad Social*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2002.
- LOPEZ GANDIA, J. “El acuerdo para la mejora y desarrollo del sistema de protección social. La renovación del pacto de Toledo”. *Revista de Derecho Social*, 14/2001, págs. 25-55.
- MARTIN VALVERDE, A. “La estructura del ordenamiento de la Seguridad Social”, en el volumen *Pensiones Sociales. Problemas y Alternativas. Parte II*. Ministerio de Trabajo y de Asuntos Sociales. Madrid, 1999, págs. 359 y ss.

- MOLINA NAVARRETE, C. y CUEVAS GALLEGO, J. “Nuevas reglas del sistema de protección frente al desempleo: comentario del Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo”. *Estudios Financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social*. 232/2002, págs. 47-106.
- MONEREO PEREZ, J.L. “La nueva fase del desarrollo del Pacto de Toledo: el acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social”. *Relaciones Laborales*, 24/2001, págs. 11-52.
- PACTO DE TOLEDO (Informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse). Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, 1996.
- PANIZO ROBLES, J.A. “Comentarios de urgencia al Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistemas de protección social”. *Estudios Financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social*, 22/2001a, págs. 3-66.
- PANIZO ROBLES, J.A. “Un nuevo paso en la jubilación flexible (La nueva regulación de la jubilación parcial y del contrato de relevo)”. *Estudios Financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social*, 223/2001b, págs. 79-120.
- PANIZO ROBLES, J.A. “La Seguridad Social en el año 2002 (Modificaciones introducidas en las Leyes de Presupuestos y de Acompañamiento y en el Real Decreto-Ley 16/2001, sobre jubilación flexible)”. *Estudios Financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social*, 227/2002a, págs. 3-78.
- PANIZO ROBLES, J.A. “La jubilación flexible: últimas modificaciones en el régimen jurídico de la pensión de Seguridad Social por jubilación”. *Relaciones Laborales*. 3/2002b, págs. 101-120.
- PEREZ YAÑEZ, R. “Las reformas del 2001: algunas consideraciones sobre la derogación de la disposición adicional 10ª del Estatuto de los Trabajadores”. *Temas Laborales*, 61/2001, págs. 347-371.
- RICO LETOSA, S. “Flexibilización del requisito de la edad en la pensión de jubilación contributiva”. *Relaciones Laborales*, 20/2002, págs. 17-43.
- RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. “La nueva dimensión de la protección del desempleo”, “La flexibilidad de la edad de jubilación (I)” y “La flexibilidad de la edad de jubilación (II): la nueva jubilación anticipada”. *Relaciones Laborales*. 14/2002, 18/2002 y 21/2002, págs. 1-15, 1-16 y 1-15, respectivamente.