

LA JUBILACIÓN ORDINARIA

SANTIAGO GONZÁLEZ ORTEGA

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

EXTRACTO

Palabras Clave: Jubilación, Seguridad Social, Reforma

El presente artículo aborda la profunda reforma de la pensión de jubilación ordinaria o estándar que se ha producido mediante la Ley 27/2011, de 2 de agosto. Se trata de un cambio normativo que, aunque ha demorado su efectividad con carácter general hasta enero de 2013 y contiene normas transitorias que garantizan una aplicación paulatina que se extenderá hasta el año 2027, es de una relevancia fundamental ya que ha afectado a la edad ordinaria de jubilación, que se eleva de 65 a 67 años; a los años de cotización previa que se toman para el cálculo de la base reguladora, que se amplían de 15 años a 25; a la forma de cubrir las lagunas de cotización de ese periodo que combina reglas favorables al beneficiario y otras restrictivas; los porcentajes aplicables a la base reguladora para determinar la cuantía de la pensión, que se reducen en su cuantía de forma que será necesario cotizar más años para alcanzar los mismos porcentajes que actualmente; a la regulación de los complementos de mínimos, también hecha de forma más restrictiva.

Sólo elementos como la posible ampliación de los supuestos de aplicación de coeficientes reductores de la edad ordinaria de jubilación, el mantenimiento de la posibilidad de jubilarse a los 65 años aportando una amplia carrera de cotización y las todavía escasas y poco articuladas reglas de compatibilidad entre trabajo y pensión, constituyen elementos innovadores que contrapesan la intención, claramente, limitativa del paquete central de las reformas. Todas estas cuestiones se analizan en el trabajo así como otras, de menor calado, que también se recogen en la ley 27/2011.

ABSTRACT

Key Words: Retirement, Social Security, Reform

The present article is about the profound reform on the Retirement pension system under the Law 27/2011, of August 2nd. This is a change in legal foundations that, even if its application has been delayed until January 2013 it contains some transitory norms which guarantee a step-by-step or low application that will be extended until 2027. The issue here is that the age of retirement has been delayed from 65 to 67 years. In order to calculate the retirement, before, were considered 15 years of pay contributions whereas now 25 are considered, and to fulfil these holes in certain contributions periods (in non-working periods) that sometimes may result as favourable rules to the beneficiary and others restrictive. The percentages applicable to calculate pension's amount are reduced, so people will need to work more years in order to reach the same percentages to get the same retirement pension rate, and the regulation of minimums are more restrictive.

Only elements with possible changes in the application in coefficients reduction that reduce the retirement age, to maintain the possibility of retire at 65 years old, just to provide information about the contributions paid and some other rules less articulated like the compatibility between work and the retirement pension. All these can be considered as innovative elements that tend to decrease the limitations established by the general reforms. These issues are analysed in the present work, and other less important, that are also included in the 27/2011 Law.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. LAS REFORMAS REFERIDAS AL INCREMENTO DE LA EDAD ORDINARIA DE JUBILACIÓN Y SUS EXCEPCIONES
 - 2.1. Modificación de la edad ordinaria de jubilación y la normativa transitoria
 - 2.2. El mantenimiento de la edad ordinaria de jubilación en los 65 años para casos de amplias carreras de cotización
 - 2.3. Los coeficientes reductores de la edad ordinaria de jubilación
3. LAS REFORMAS RELATIVAS A LA DETERMINACIÓN DE LA CUANTÍA DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN: BASE REGULADORA Y PORCENTAJE APLICABLE
 - 3.1. Las nuevas normas referidas a la determinación de la base reguladora de la pensión de jubilación
 - 3.1.1. La ampliación del número de meses que se computan para determinar la base reguladora de la pensión
 - 3.1.2. Cobertura de lagunas de cotización
 - 3.1.3. Normas transitorias aplicables al cálculo de la base reguladora
 - 3.2. La nueva escala de porcentajes aplicables a la base reguladora en función de los periodos de cotización previos y su aplicación transitoria
 - 3.2.1. Nuevos porcentajes
 - 3.2.2. Normas transitorias
 - 3.3. Los complementos para pensiones inferiores a la mínima
4. OTRAS REFORMAS RELACIONADAS CON LA PENSIÓN ORDINARIA DE JUBILACIÓN
5. CONCLUSIONES

1. INTRODUCCIÓN

Ley 27/2011, de 1 de agosto (BOE de 2 de agosto), sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social (que se citará en este trabajo como Ley 27/2011), es la enésima reforma del Sistema español de Seguridad Social y se justifica, como su título evidencia, por objetivos, genéricos y polivalentes, como los de actualización, modernización, racionalización, adecuación, adaptación u otros semejantes. No puede dudarse de la necesidad de revisar, reorganizar y poner permanentemente al día un sistema de protección tan inevitablemente dinámico y en constante transformación como es cualquier sistema de Seguridad Social. Siquiera sea por las relaciones de influencia recíproca que se establecen entre los contextos económicos, financieros, empresariales, sociológicos, demográficos y políticos y los sistemas de protección social; por no hablar de la necesaria adecuación técnica, jurídica y actuarial, que requiere de forma constante un sistema tan complejo desde el punto de vista jurídico e institucional.

Mucho más si se tiene en cuenta el documento parlamentario denominado como Pacto de Toledo (o 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, que es su título original), aprobado, como se sabe, el 6 de abril de 1995. Un documento varias veces revisado (el último

ejemplo de ello es el Informe de la Comisión aprobado por el Pleno del Congreso el 25 de enero de 2011), cuyo desarrollo y aplicación ha estado jalonado por numerosos pactos o acuerdos entre gobierno, organizaciones empresariales y sindicales. Siendo su última expresión el Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones, de fecha 2 de febrero de 2011, cuya parte II (seguramente la más trascendental) está dedicada a la reforma y el fortalecimiento del sistema público de pensiones. Tanto uno como otro documento están en la base de la reforma legal y así lo reconoce expresamente el apartado III del Preámbulo de la Ley 27/2011.

La Ley 27/2011 es, sin duda alguna, una ley compleja, que aborda muchos aspectos, de diversa importancia y con distinto impacto, del Sistema de Seguridad Social: incapacidad permanente, regímenes especiales, viudedad y orfandad, agencia de la Seguridad Social, convenios especiales, una nueva prestación por cuidado de hijo con enfermedad grave, planes y fondos de pensiones, etc. Pero, también sin duda, es la jubilación la que ocupa el centro y la mayor parte de la nueva regulación. A su vez, y en el ámbito de esta última, se abordan también muchos de sus aspectos o dimensiones: los distintos tipos de jubilación (forzosa, ordinaria, anticipada, parcial, retrasada), las edades de cada una, las carencias exigidas, la forma de cálculo de la cuantía de la pensión, los complementos de mínimos, la compatibilidad con el trabajo, la cotización particular en los casos de actividad profesional tras la edad ordinaria de jubilación, o las llamadas prejubilaciones.

El propósito de este trabajo es analizar las reformas introducidas por la Ley 27/2011 en relación con la pensión ordinaria o estándar de jubilación, sobre todo las que suponen modificaciones de relieve en el texto del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS, en adelante), dejando para otros estudios todo lo referido a las otras modalidades de jubilación. En concreto, se considerarán los arts. 4 (por el que se modifican los arts. 161.1, 162.1, 163 LGSS y las correspondientes nuevas o corregidas versiones de las disposiciones transitorias quinta, vigésima, vigésima primera y -adicional quincuagésima séptima LGSS); el art. 8 (que introduce una nueva disposición adicional en la LGSS, la quincuagésima novena); las disposiciones adicionales octava, décimo octava (que modifica el RD que se refiere a la edad de jubilación de las personas con discapacidad), vigésima tercera, vigésima octava, vigésima novena, trigésima primera (que modifica el art. 165 LGSS), trigésima segunda, trigésima séptima y cuadragésima cuarta, la disposición final séptima, números siete y ocho, de la propia Ley 27/2011, así como, en fin, las disposición final duodécima, sobre entrada en vigor de las reformas. Lo anterior no significa que no se hagan referencias a otras materias reguladas por la Ley 27/2011, como sucede, por ejemplo, con los complementos para pensiones inferiores a la mínima, que se prevén en el art. 1, modificando el art. 50 LGSS y añadiendo una nueva disposición adicional, la quincuagésima cuarta, a este mismo texto.

2. LAS REFORMAS REFERIDAS AL INCREMENTO DE LA EDAD ORDINARIA DE JUBILACIÓN Y SUS EXCEPCIONES

El art. 4.Uno de la Ley 27/2011 se refiere al tema de la edad ordinaria o estándar necesaria para generar el derecho a la pensión. Para poner en práctica el objetivo del incremento de la edad ordinaria de jubilación, el art. 4.Uno de la Ley 27/2011 ha procedido a modificar el art. 161, apartado 1 LGSS, al que se da una nueva redacción, pero que en realidad sólo afecta a la letra a). De forma que, frente a la dicción anterior (*a) Haber cumplido sesenta y cinco años de edad*”), la nueva redacción establece: “*a) Haber cumplido 67 años de edad, o 65 años cuando se acrediten 38 años y 6 meses de cotización, sin que se tengan en cuenta la parte proporcional correspondiente a las pagas extraordinarias. Para el cómputo de los años de cotización se tomarán años y meses completos, sin que se equiparen a un año o un mes las fracciones de los mismos*”.

2.1. Modificación de la edad ordinaria de jubilación y la normativa transitoria

El primer mandato, pues, del nuevo texto del art. 161.1, a) LGSS es el de modificar al alza la edad ordinaria de jubilación, que pasa de los 65 a los 67 años. Se trata, sin embargo, de una previsión que sólo será plenamente real en el año 2027, al haberse establecido, como se ha dicho, un amplio periodo transitorio. De manera que, paulatinamente, la edad ordinaria de jubilación irá incrementándose a un cierto ritmo establecido en la nueva disposición transitoria vigésima de la LGSS, configurando, durante un plazo de quince años, edades ordinarias de jubilación que serán, partiendo de los 65 años, cada vez más altas (65 y 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8 o 10 meses; 66 años; 66 años y 2, 4, 6, 8 y 10 meses hasta llegar a los 67 años, “*a partir del año 2027*”).

La regulación de la transitoriedad en la aplicación del incremento de la edad ordinaria de jubilación se ha establecido, como se acaba de decir, introduciendo, por obra del art. 4.Dos de la Ley 27/2011, una nueva disposición transitoria, la vigésima de la LGSS. Según esta nueva norma, titulada como “*Aplicación paulatina de la edad de jubilación y de los años de cotización*”.... “*Las edades de jubilación y el periodo de cotización a que se refiere la letra a) del apartado 1 del art. 161 se aplicarán de forma gradual, en los términos que resultan del siguiente cuadro:*”. Añadiendo un cuadro con tres columnas, en las que ahora interesan sólo la primera y la tercera: años naturales y edad exigida.

La primera establece la escala progresiva de años, que se inicia en el año 2013 (esto es, más de un año después de la publicación de la Ley 27/2011) y finaliza el año 2027; configurando quince escalones, uno por cada año a contar desde el 2013 al 2027, ambos incluidos. En consecuencia, cada cambio anual

al alza en la edad ordinaria de jubilación exigida se producirá con el inicio de cada año natural a partir del 2013 y se mantendrá durante todo el año de que se trate; lo que es una medida de simplificación haciendo mucho más fácil e identificable la edad ordinaria mínima exigida en cada año. En todo caso, el retraso hasta el 1 de enero de 2013 de la entrada en vigor inicial de la previsión del art. 161.1, a) LGSS atenúa en gran medida el impacto de la reforma quedando afectada, además obviamente de por el contenido de las normas transitorias establecidas, la inmediatez de la efectividad del requisito de edad superior a los 65 años. Se trata, sin embargo, de un retraso que afecta a gran parte del contenido de la Ley 27/2011, como así lo establece, con carácter general, su propia disposición final duodécima (titulada como: “*Entrada en vigor*”), en relación con muchas de las cuestiones reguladas por la Ley 27/2011, cuya entrada en vigor está prevista para enero del año 2013.

La tercera de las columnas del cuadro contenido en la nueva disposición transitoria vigésima de la LGSS refleja igualmente una escala que, en este caso, es de la edad mínima exigida, que se correlaciona con los años naturales de la primera de las escalas antes descrita. Así, por cada año natural (a partir siempre del 2013), la edad mínima estándar u ordinaria de jubilación se incrementará de una forma no lineal sino algo irregular. De manera que, desde el año 2013 hasta el año 2018 (esto es, seis años), cada año natural supondrá el incremento de sólo un mes de la edad de jubilación ordinaria de partida (es decir, los 65 años), arrojando un resultado, obvio en el último año de este tramo, de 65 años y seis meses de edad (un mes por cada año de los seis transcurridos). Por su parte, el año 2019 inicia un segundo tramo en el que el incremento anual de la edad ordinaria de jubilación se hace algo más acelerado ya que, por cada año natural que transcurra, la edad ordinaria subirá de dos en dos meses, a partir de los 65 años y 6 meses ya exigidos al inicio del año 2018. Al ritmo anual descrito de dos meses, la edad ordinaria de jubilación alcanzará los 67 a inicios del 2027 ya que los dos meses anuales por los nueve años que integran este tramo arrojan el resultado final de 18 meses a sumar a los 6 de partida sobre los 65 años; esto es, los dos años (o 24 meses) totales de incremento. No obstante, y pese a la evidente aceleración del segundo de los tramos de la escala, el periodo transitorio establecido es particularmente amplio; lo que, sin ser una excepción en las normas de Seguridad Social, sí supera la media de demora en la aplicación de ciertas novedades normativas.

2.2. El mantenimiento de la edad ordinaria de jubilación en los 65 años para casos de amplias carreras de cotización

La nueva versión del art. 161.1. a) LGSS retiene en los 65 años la edad ordinaria de jubilación siempre que se trate de beneficiarios con una amplia carrera de actividad profesional o asimilada y de seguro o de cotización. Para

ello la norma requiere 38 años y seis meses de cotización; exigencia que, no podía ser de otro modo, no es inmediata, comenzando su aplicación, como las previsiones que se acaban de explicar, en enero del año 2013, según lo establece la misma nueva disposición transitoria vigésima de la LGSS así como la disposición final duodécima de la propia Ley 27/2011, Hasta que llegue ese momento, pues, la edad ordinaria de jubilación seguirán siendo los 65 años y, por lo mismo, no tienen sentido las normas que excepcionalmente permiten conservar el derecho a jubilarse a esa edad que en su día, pero no antes, dejará de ser estándar u ordinaria.

De la misma forma que en relación con el proceso paulatino de incremento de la edad ordinaria de jubilación, la disposición transitoria vigésima de la LGSS establece, en la segunda columna del cuadro que incorpora, una escala de incremento gradual del tiempo mínimo de cotización exigible para poder seguir jubilándose a los 65 años de edad, correlativa a la escala anual de los años naturales que transcurran. Así, y puesto que la cifra que recoge el art. 161.1, a) LGSS es la final de 38 años y seis meses o más de cotización, la escala comienza el año 2013, cuando se exigirán 35 años y tres meses de cotización y que se incrementarán al ritmo, casi regular, de 3 meses por cada año natural. De forma que los 35 años y tres meses del año 2013 se convertirán en 35 años y seis meses (2014), 35 años y nueve meses (2015), 36 años (2016), 36 años y 3 meses (2017), 36 años y 6 meses (2018), 36 años y 9 meses (2019), 37 años (2020), 37 años y 3 meses (2021), 37 años y 6 meses (2022), 37 años y nueve meses (2023), 38 años (2024), 38 años y tres meses (2025 y 2026), y, finalmente, 38 años y 6 meses (2027).

La elección de la cifra de 38 años y 6 meses de cotización para conservar el derecho a jubilarse a los 65 años está indirectamente relacionada con el número de años de cotización exigibles, antes de la reforma de la Ley 27/2011, para tener derecho al 100 por 100 de la base reguladora de la pensión de jubilación de que se trate: en concreto, los 35 años que se derivaban del art. 163.1 LGSS, recogiendo, pues, la Ley 27/2011 la cifra de los 35 años como punto de partida en cuanto a la exigencia mínima de un tiempo de cotización para jubilarse a los 65 años. Así, la nueva versión del art. 163.1 LGSS, por obra del art. 4.Cinco de la Ley 27/2011, determina que la cuantía máxima de la pensión de jubilación (esto es, el 100 por 100 de la base reguladora) sólo podrá alcanzarse habiendo cotizado 37 años. Aunque se volverá sobre esta cuestión en el epígrafe siguiente relativo a los porcentajes aplicables a la base reguladora de la pensión de jubilación, lo importante es que las previsiones del art. 163.1 LGSS, en cuanto a los porcentajes aplicables a cada año de cotización y los que son necesarios para alcanzar el 100 por 100 de la base reguladora, comenzarán su aplicación el 1 de enero de 2013 (tal y como establece la disposición final duodécima de la Ley 27/2011), pero afectados igualmente por normas transitorias que se recogen en la nueva disposición transitoria vigésima primera de la

LGSS (introducida por el art. 4.Seis de la Ley 27/2011).

Volviendo a la posibilidad de jubilarse a los 65 años, si se aporta una larga carrera de cotización (los 38 años y 6 meses), este tipo de jubilación no constituye un ejemplo de jubilación anticipada sino más bien de jubilación flexible determinada por el tiempo de cotización; como una manifestación más del poliédrico principio de contributividad. De forma que, quienes reúnan ese tiempo de cotización mínimo exigible en cada momento, podrán jubilarse a la edad de 65 años; que será, a sus efectos, la edad ordinaria. Un tiempo de cotización mínimo que, sin duda, es muy amplio. Sobre todo si se tienen en cuenta fenómenos con tanta incidencia en la carrera de cotización como la tardía incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo a consecuencia de la ampliación de los procesos formativos; o la cada vez mayor frecuencia de formas de trabajo y cotización atípicas tales como la reiteración de contratos temporales o a tiempo parcial y, en consecuencia, la frecuente irregularidad de los tiempos de ocupación y de cotización y la subsiguiente aparición de vacíos o lagunas. Circunstancias todas ellas que crean obstáculos, a veces insalvables, para la acumulación de tiempos de cotización que lleguen a sumar los mínimos exigibles en cada año hasta llegar a los 38 años y 6 meses en el año 2027. Si bien se piensa, para obtener 38 años y 6 meses de cotización y pretender jubilarse a los 65 años será preciso haber desarrollado una actividad ininterrumpida (o, al menos, un tiempo de cotización ininterrumpido) desde la edad de 26 años y 6 meses. Una exigencia que, seguramente, será inalcanzable para importantes contingentes de trabajadores, los cuales se verá obligados a retrasar su edad de jubilación a la que determina el cuadro de la nueva disposición transitoria vigésima de la LGSS, ya analizada. En todo caso, se trata de una técnica de anticipación de la edad de jubilación ordinaria (no de jubilación anticipada) diferente de la que se aplica en el caso de los llamados coeficientes reductores de la edad ordinaria de jubilación en relación con actividades insalubres, penosas o peligrosas.

Finalmente, hay que recordar que el art. 161.1, a) LGSS, en su nueva versión, establece dos reglas de relevancia, aunque son cada vez más frecuentes en las normas de Seguridad Social y, por tanto, no pueden calificarse de particularmente innovadoras.

La primera de las reglas es la que consiste en no tener en cuenta la parte de cotización correspondiente a las pagas extraordinarias; lo que, en sentido contrario, había generado la tesis jurisprudencial de los llamados días-cuota, diferentes de los días naturales de cotización en la medida en que se sumaba a cada tiempo de cotización, como si de meses diferentes se tratara, lo derivado de considerar como meses distintos los dos teóricamente imputables a las pagas extraordinarias. De forma que, por decirlo de manera sencilla, cada año de cotización real sumaba los 12 meses de cotización más los 2 imputados a la

cotización por pagas extraordinarias; esto es, un total de 14 meses por año de cotización. Pues bien, el rechazo del cómputo de los días-cuota ya se encontraba en la LGSS antes de la Ley 26/2011. En concreto, en los arts. 161.1, b) (que la reforma ha dejado inalterado) para el cómputo de los 15 años mínimos para acceder a la pensión de jubilación; el art. 161.1 bis, apartado 2, c), respecto del periodo mínimo de cotización para la jubilación anticipada; o el art. 166.2, d), al exigir también un tiempo mínimo de cotización para la jubilación parcial. La Ley 27/2011 no ha hecho pues sino proyectar esta regla, prácticamente general, sobre el periodo mínimo de cotización exigido para conservar el derecho a jubilarse a los 65 años. Con la única excepción de los tiempos de cotización mínimos requeridos para aplicar porcentajes diferentes de reducción de la cuantía de la pensión en los supuestos de la jubilación anticipada transitoria regulada por la disposición transitoria tercera de la LGSS, que no hace ninguna mención a esta regla.

En todo caso, la consecuencia será, como ya sucedió con los ejemplos anteriores a la reforma, la mayor dificultad reunir el mínimo de cotización exigido ya que, por ejemplo y de acuerdo con la tesis de los días-cuota, 35 años de cotización real, supondrían 70 meses más de cotización, es decir, más de 5 años. O, dicho de otra forma, que, para alcanzar la cifra de los 35 años de cotización bastaba con haber cotizado efectivamente 30 años. Tras la reforma, para conseguir los 38 años y 6 meses de cotización para poder seguir jubilándose a los 65 años (una posibilidad nueva abierta por la Ley 27/2011), sólo podrá computarse los días y meses naturales efectivamente cotizados o asimilados a la cotización, como es el caso de la cotización imputada a los periodos iniciales de excedencia por cuidado de hijos, por ejemplo.

La segunda de las reglas tampoco es novedosa y, aún en el campo del cómputo del tiempo de cotización hasta alcanzar los 38 años y 6 meses que permiten la jubilación a los 65 años, determina que *“para el cómputo de los años y meses de cotización se tomarán años y meses completos, sin que se equiparen a un año o a un mes las fracciones de los mismos”*. Este principio de equiparación a la unidad de las fracciones (años o meses) tomados como referencia era una regla habitual, de cariz favorable a los intereses del beneficiario aunque más costosa desde el punto de vista del Sistema, en relación con distintas prestaciones. Sin embargo, su corrección también ha venido teniendo acogida en anteriores reformas de la LGSS, de manera que, en la actualidad y como en el caso anterior, parece tender a convertirse en regla general.

Por lo que hace, en concreto, a la jubilación, los años de cotización computables para determinar el porcentaje de reducción aplicable a la base reguladora en el caso de la jubilación anticipada ya debían tomarse completos, estableciendo el art. 161. bis.2, último párrafo LGSS que *“para el cómputo de los años de cotización se tomarán años completos, sin que se equipare a un año*

la fracción del mismo”; una regla que la nueva versión del artículo en cuestión, introducida por el art. 5.º de la Ley 27/2011, no sólo no ha suprimido sino que ha reiterado. Y lo mismo sucede con la otra modalidad de jubilación, la anticipada transitoria, regulada por la disposición transitoria tercera LGSS, cuya dicción, en este punto, tampoco ha sido alterada por la Ley 27/2011. No así con el cómputo de las cotizaciones para determinar los años de cotización para la jubilación ordinaria, en relación con el cual la LGSS nada decía antes de la reforma, debiendo buscarse la regla general en el aún subsistente art. 9.1 de la Orden de 18 de enero de 1967, por la que se establece el régimen de la pensión de vejez, el cual establece que: *“Para determinar el número de años de cotización que han de servir para fijar el porcentaje de la pensión, se dividirá el total de días cotizados por trescientos sesenta y cinco, y la fracción de año, si existiera, se asimilará a un año completo de cotización, cualquiera que sea el número de años que comprenda”*. Una regla que no ha sido derogada por la Ley 27/2011, ya que la exigencia de años completos de cotización para ser computados (con desprecio de las fracciones de mes o año) sólo se aplica, parece, a la cotización mínima exigible para seguir jubilándose a los 65 años y no, con carácter general, a todo cómputo de cotizaciones a efectos de la jubilación ordinaria.

2.3. Los coeficientes reductores de la edad ordinaria de jubilación

La rebaja de la edad ordinaria o estándar de jubilación como consecuencia de la aplicación de coeficientes reductores relacionados, esencialmente aunque no sólo con la naturaleza del trabajo, estaba ya prevista en el art. 161 bis, apartado 1, LGSS, en la versión vigente antes de la reforma que, en este aspecto, no ha sido alterada. Si bien hay que recalcar que, más que jubilaciones anticipadas (aunque sea éste el título general del art. 161 bis LGSS que también se refiere, en su apartado 2, a la jubilación anticipada propiamente dicha), son supuestos de anticipo de la edad ordinaria de jubilación que será diferente de la estándar para determinados colectivos de trabajadores. Y se trata de una jubilación ordinaria a edad anticipada por dos razones. Una, porque esa edad es, para esos concretos trabajadores, su edad de jubilación ordinaria; a diferencia de la jubilación anticipada que permite al beneficiario acceder a la pensión de jubilación antes de cumplir la edad mínima que le corresponde. Dos, porque la pensión que generan no está sometida a ningún tipo de penalización o de reducción de la cuantía de la prestación que, por el contrario, siempre existe en los casos de jubilación anticipada; sencillamente porque los primeros se jubilan a la edad que les corresponde y los segundos antes de ese momento.

Sólo dos referencias contiene la Ley 27/2011 sobre los coeficientes reductores de la edad ordinaria de jubilación, de distinto valor y alcance.

La primera de ellas procede de otros textos anteriores de reforma de la LGSS (en concreto la Ley 40/2007 que introdujo la disposición adicional cuadragésima quinta LGSS) e insiste en la necesidad, ya antes suscitada, de articular edades de jubilación ordinaria más reducidas para determinados sectores y ámbitos de trabajo particularmente penosos o peligrosos. Si bien dicha disposición adicional remitía a un futuro desarrollo reglamentario, incluía una condición cual era la que la aplicación de tales coeficientes reductores sólo procedería cuando no fuera posible la modificación de las condiciones de trabajo y reclamaba el pertinente ajuste en materia de cotización para garantizar el equilibrio financiero del Sistema de Seguridad Social. Nada de esto ha sido alterado por la disposición adicional vigésima tercera de la Ley 27/2011 que vuelve sobre la cuestión.

En todo caso hay que subrayar que la previsión de coeficientes reductores de la edad de jubilación en algunas actividades debe considerarse un contrapunto absolutamente necesario del incremento de la edad mínima ordinaria. Porque, si bien es aceptable, como se ha dicho antes, el incremento de dicha edad de los 65 a los 67 años en relación con quienes desempeñan trabajos de carácter menos físico o no particularmente penosos, no lo es tanto en relación con sectores de actividad y tareas que la disposición adicional vigésima tercera de la Ley 27/2011 califica de especial siniestralidad, penosidad, toxicidad o peligrosidad; o que se desarrollan en condiciones de turnicidad, nocturnidad o caracterizadas por ritmos de producción particularmente exigentes; o que inciden de forma directa y notable en los procesos de incapacidad temporal que afectan a los trabajadores; o que, en fin, suponen requerimientos físicos especiales absolutamente inadecuados a partir de ciertas edades, en todo caso menores de los 67 años que se convertirán en la edad ordinaria o estándar de jubilación.

No es que supuestos de reducción de la edad ordinaria de jubilación no existan ya, incluso consolidados, pudiendo citarse el sector de la minería o de la pesca, los bomberos que prestan servicios en las administraciones y organismos públicos, trabajadores ferroviarios o el personal de vuelo de trabajos aéreos. Pero se trata de un conjunto de casos que carecen de un mínimo de sistematicidad ya que se han ido configurando de forma aluvional sin criterios generales claros que pudieran ser extensivos a otros colectivos en situación semejante. Lo que pretende, en fin, la disposición adicional vigésima tercera de la Ley 27/2011, en línea con la vigente disposición adicional cuadragésima quinta LGSS, es producir esa regulación general acerca de los coeficientes reductores para lo que encomienda al Gobierno realizar los estudios necesarios y aprobar, en el plazo de un año (a contar desde la entrada en vigor de la propia disposición que, de acuerdo con la disposición final duodécima de la Ley 27/2011, ha tenido lugar el día 2 de agosto de 2011) *“las normas necesarias sobre el procedimiento general de aprobación de coeficientes reductores de la pensión de jubilación”*.

La segunda de las intervenciones de la Ley 27/2011 al respecto se refiere a la especial hipótesis, también contemplada en el art. 161 bis, apartado 1 LGSS, de la reducción de la edad de jubilación de personas, bien con un grado de discapacidad igual o superior al 65 por 100, o bien con un grado de discapacidad igual o superior al 45 por 100, si se trata en este segundo caso de discapacidades reglamentariamente determinadas donde concurren evidencias que determinan de forma generalizada y apreciable una reducción de la esperanza de vida de estas personas. Lo transcrito abreviadamente es el texto del apartado 1 del art. 161 bis LGSS que no ha sido modificado por la Ley 27/2011. Aunque, en la medida en que tales previsiones legales han sido desarrolladas reglamentariamente (por los RRDD 1539/2007, de 5 de diciembre y 1851/2009, de 4 de diciembre, respectivamente), es la regulación reglamentaria la que ha sido afectada por la disposición adicional decimoctava de la Ley 27/2011, la cual modifica el art. 3 del RD 1851/2009, más concretamente rebajando en dos años (de 58 años a 56 años) la edad mínima fijada para la jubilación de este tipo de discapacitados. Un supuesto, no tan común en el contenido de la Ley 27/2011, de mejora y de ampliación de la tutela y una regulación que, por imperativo de la disposición final duodécima de la Ley 27/2011, entrará en vigor el 1 de enero de 2012.

Como cierre de este apartado dedicado al tema de la edad ordinaria, mínima o estándar de jubilación, hay que traer a colación una previsión, por demás lógica, de la Ley 27/2011. En concreto, la que se contiene en la nueva disposición adicional quincuagésima séptima de la LGSS, introducida por el art. 4.Siete de la Ley 27/2011. Se establece allí, si bien con eficacia a partir del 1 de enero de 2013 (disposición final duodécima de la Ley 27/2011), que: *“Las referencias a la edad mínima o a la de 65 años que se contienen en los artículos 112 bis, 161 bis 1 y 2, 166. 1 y 2,) y disposición adicional trigésima segunda se entenderán efectuadas a la edad que en cada caso resulte de la aplicación de lo establecido en la letra a) del apartado 1 del artículo 161”*.

3. LAS REFORMAS RELATIVAS A LA DETERMINACIÓN DE LA CUANTÍA DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN: BASE REGULADORA Y PORCENTAJE APLICABLE

Las modificaciones de la pensión de jubilación que persiguen, como es el objetivo central de la Ley 27/2011, una reducción del gasto público en razón de la garantía del equilibrio financiero del Sistema de Seguridad Social, pueden actuar en cuatro diferentes dimensiones: a) incrementando la edad ordinaria de jubilación, con la finalidad de retrasar el acceso a la pensión; con lo que se conservan cotizaciones por la prolongación de la actividad del sujeto y se demora el inicio del pago de la pensión, o lo que es lo mismo se ahorran tantos años

de pensión cuantos sean los que materializan el retraso de la edad ordinaria; b) actuando sobre los periodos de cotización mínimos exigidos para acceder a la pensión ordinaria, requiriéndose entonces tiempos de cotización más amplios; c) interviniendo en la forma de cálculo de la pensión, bien estableciendo periodos de referencia para el cálculo de la base reguladora más amplios, debido a la indudable tendencia a la baja de la cuantía media de la pensión a medida que se toman periodos de cálculo más largos, bien regulando restrictivamente los periodos computables; y, d) rebajando los porcentajes aplicables a la base reguladora por cada año de cotización, de forma que, con los mismos periodos se obtengan cuantías más bajas de la pensión o, alternativamente, que sean necesarios más años de cotización para lograr el máximo de la pensión. Todo lo anterior tiene como consecuencia un menor coste global del conjunto de las pensiones sea porque se retrasa la edad de comienzo de su percibo, sea por que se dificulta el acceso mismo a la pensión, sea, sobre todo, porque se produzca una reducción media de la cuantía de las pensiones.

Todas las posibles actuaciones anteriores se encuentran en la Ley 27/2011, salvo lo que se refiere al periodo mínimo de cotización de quince años para tener derecho a la pensión de jubilación (art. 16.1, b) LGSS), que se ha conservado, así como el porcentaje de la base reguladora al que esos años mínimos dan derecho (un 50 por 100). Las demás son intervenciones que están avaladas (el Preámbulo de la ley es muy insistente en este aspecto) por la invocación de un principio, el de contributividad, que, teniendo un indudable parentesco con los que rigen el aseguramiento privado de la jubilación, reclama una relación más estricta entre aportaciones previas del sujeto y cuantía y duración de las prestaciones.

El principio de contributividad así reclamado tiene consecuencias tan amplias y elásticas (y normalmente reductoras de la calidad de las prestaciones) como el legislador lo estime pertinente, ya que no existe un referente fijo (o, al menos, no se determina abiertamente) en relación con el cual la dosis de contributividad del sistema de pensiones sea baja, media o alta. En consecuencia, es arbitrario decir, como si de un valor se tratase, que una mayor dosis de contributividad es siempre algo positivo; salvo que, como en realidad sucede, se piense que el resultado final de ese largo recorrido no es otro que la implantación de la relación de sinalagmaticidad propia de los contratos de seguro, derivada de una especie de capitalización individual de las cotizaciones del sujeto a lo largo de toda su vida laboral; lo que se ha calificado como capitalización virtual, única posible de persistir el principio financiero de reparto. Con lo que el momento de, por así decir, mayor éxito de ese propósito vendría coincidir con la pérdida de identidad del sistema de protección social de la jubilación y su conversión práctica en un seguro, puede que aún público. Porque si algo es igualmente evidente es que un grado de contributividad

excesivo vendría a desnaturalizar el sistema público que perdería así uno de sus rasgos característicos que no es otro que su función redistributiva basada en el principio de solidaridad, en clara contraprestación con la contributividad entendida en un sentido tan amplio e ilimitado y caracterizada por un determinante individualismo. Salvo que la contributividad se entienda en un sentido global, convirtiéndose entonces en la mera expresión del equilibrio financiero del conjunto del sistema.

Al margen de estas reflexiones generales, lo cierto es que la Ley 27/2011 ha alterado también las reglas existentes en relación con la cuantía de la prestación, y más concretamente, lo referido a la determinación de la base reguladora de la pensión así como lo que respecta a los porcentajes aplicables a dicha base reguladora a partir de los años de cotización que se acrediten.

3.1. Las nuevas reglas referidas a la determinación de la base reguladora de la pensión de jubilación

Se encuentran en el art. 4.Tres de la Ley 27/2011, que modifica el apartado 1.1 del art. 162.1 LGSS, estableciendo un nuevo y más amplio periodo para el cálculo de la base reguladora, incluyendo la ya tradicional referencia actualizadora de la aplicación de la evolución del IPC en los años anteriores a los dos inmediatamente previos a la fecha del hecho causante, así como una nueva disciplina de la integración de lagunas de cotización. Además, el art. 4.Tres cambia la redacción de la disposición transitoria quinta de la LGSS, estableciendo las pertinentes normas transitorias para la aplicación de las nuevas reglas de cálculo de la base reguladora.

3.1.1. La ampliación del número de meses que se computan para determinar la base reguladora de la pensión

En cuanto a lo primero, la Ley 27/2011 se limita a sustituir el número de meses que se toman como referencia para el cálculo de la base reguladora. De forma que donde, en la versión anterior, figuraban 210 y 180 meses, ahora debe decir 350 y 300 meses, respectivamente; y donde aparece como denominador la cifra de 210 meses debe decir 350 meses; y donde, en fin, se explica la fórmula en la que se establece un número de meses de cotización, se hace equivaler no hasta 180 sino hasta 300 (“*Siendo $i=1,2,\dots,300$* ”, en lugar de “*Siendo $i=1,2,\dots,180$* ”). Lo anterior arroja una conclusión evidente: que para el cálculo de la base reguladora se toma un periodo de cotización y de actividad más amplio, lo que significa que de los actuales 15 años de cotización (que son los 180 meses) se pasa a 25 años de cotización (los 300 meses que fija la nueva versión del art. 162.1 LGSS). Un tiempo mayor que, como ejemplos anteriores de ampliación del periodo de cotización de referencia (de 2 años a 8 años, en

1985; de 8 años a 15 años, en 1997), se traducirá, con carácter general y así lo han puesto de manifiesto los datos estadísticos y las propias previsiones del legislador, en una disminución de la cuantía media de la pensión de jubilación, con lo que ello supone de ahorro del gasto público que es la finalidad central que persigue la reforma.

3.1.2. Cobertura de lagunas de cotización

En segundo lugar, la Ley 27/2011 modifica de manera muy incisiva la forma de computar las lagunas de cotización, con efectos, como el conjunto del art. 162, a partir del 1 de enero de 2013, sin que se hayan previsto normas transitorias de ningún tipo. De manera que esta reforma, en algunos aspectos también sin duda a la baja y en este sentido repercute negativamente en la base reguladora de la pensión, impactará directa y plenamente en el cálculo de la pensión de jubilación a partir del 1 de enero de 2013. Hay que resaltar al respecto que la nueva manera de tratar la integración de lagunas de cotización en el cálculo de la base reguladora de la pensión afectará de forma particular a las personas que tengan carreras profesionales o de seguro irregulares, donde, junto a periodos de cotización efectivos y completos, aparecerán otros en los que no hay cotizaciones (desempleo no subsidiado, fundamentalmente) o son sólo fragmentarias.

Pues bien, según el nuevo art. 162.1.2 LGSS, la integración de lagunas se producirá de la siguiente forma.

De una parte, la reforma introduce una regla favorecedora del beneficiario, particularmente necesaria y oportuna cuando se toman cada vez más amplios periodos de cotización para calcular la base reguladora, como es que, “*si durante los 36 meses previos al periodo que ha de tomarse para el cálculo de la base reguladora existieran cotizaciones* (que, obviamente, no se tomarían en principio en cuenta para dicho cálculo) *cada una de las correspondientes bases de cotización dará derecho, en su cuantía actualizada, a la integración de una mensualidad con laguna de cotización*”. Dicho simplemente, cada mes de cotización real que existiera en los 3 años anteriores a los que se toman como periodo de referencia para el cálculo de la base reguladora, cubre una mensualidad con laguna de cotización. Pero con el máximo de 24 mensualidades, contando hacia atrás a partir del mes más cercano al hecho causante y aplicando las cotizaciones reales a las lagunas que se detecten hacia el pasado a partir de la mensualidad con laguna más próxima al hecho causante.

Aunque la interpretación anterior podría discutirse, dada la falta de precisión de la nueva norma y considerar que el tope de los 24 meses se refiere no tanto al número máximo de lagunas que pueden cubrirse, sino al periodo de 24 meses inmediatamente anteriores al hecho causante. De forma que, con esta segunda versión (que, no obstante la oscuridad de la norma, no se considera la

correcta), los meses de cotización tomados del periodo previo a los que se utilizan para el cálculo de la base reguladora sólo cubrirían lagunas en los 24 meses inmediatamente anteriores al hecho causante, esto es, tiempos de cotización que no se actualizan (lo que, por hipótesis, podría significar cubrir la totalidad de esos dos años). Aunque es un supuesto, si bien se piensa, de difícil realización y lógica ya que lo habitual es que el trabajador activo, si carece de empleo en el tiempo anterior a la jubilación, normalmente tendrá las cotizaciones aparejadas al desempleo, al subsidio asistencial y, particularmente, al subsidio de desempleo para mayores de 52 años. Sobre todo porque la nueva versión del art. 162.1.2 LGSS no habla de sustitución de bases muy bajas (propias de los tiempos de percepción de las prestaciones asistenciales por desempleo) por otras mejores, aunque muy anteriores en la vida profesional del beneficiario, sino de lagunas de cotización, esto es, meses (o fracciones de meses) en los que, sencillamente, no hay cotización alguna.

En todo caso, es obvio que con la regla anterior, máxime si se adopta la primera hipótesis interpretativa, se pretende beneficiar a trabajadores con una carrera profesional en la que, de forma dispersa e intermitente y por periodos de duración variada, no hay cotizaciones (porque hayan agotado el derecho a las prestaciones por desempleo o no hayan adquirido el derecho a ellas o porque, por cualquier razón no aporten cotizaciones). A estos trabajadores se les va a permitir utilizar bases de cotización que, en principio, no estarían incluidas en las que se toman para el cálculo de la base reguladora e imputarla a esos momentos o periodos en los que se carece de cualquier cotización.

Pues bien, el mandato de que esas cotizaciones que se toman (que, por proyección de lo que establece el art. 161.1.2 serán entre 25 y 28 años anteriores al hecho causante) deberán ser actualizadas, como lo son las bases que están en el periodo inicial, hasta dos años antes, de los meses que se toman para el cálculo de la base reguladora, es perfectamente lógico; lo contrario supondría computar cuantías de bases evidentemente desfasadas y superadas por la evolución del IPC en todos esos años. Como también es coherente con las reglas aplicables hasta el momento que esa integración nunca podrá ser inferior *“al 100 por 100 de la base mínima vigente en la fecha correspondiente a la mensualidad que es objeto de integración”*. Lo que podría suceder si se parte de cotizaciones de cuantía muy reducida aunque actualizadas, hechas en tiempos muy remotos y, sobre todo, operando sobre bases tarifadas que no reflejaban la realidad del salario. La garantía del 100 por 100 de la base de cotización mínima vigente en la fecha de la mensualidad que se integra hace que esta previsión legal, que en principio tiende a favorecer al trabajador, no se traduzca en una minoración de la base de cotización respecto de lo que era la regla general de integración de lagunas (por la base de mínima de cotización vigente en cada momento) y que sigue en vigor en el art. 162.1.2 LGSS respecto de otro tramo

del tiempo de cotización computable. En todo caso, y para valorar el alcance de la reforma, sería necesario analizar si ese efecto de trasvase se produce frecuentemente y si, finalmente, son o no las bases trasvasadas y actualizadas las que operan o son habitualmente sustituidas por la base mínima de cotización; con lo que la nueva regla no habría cambiado en la práctica la forma generalizada vigente de cobertura de lagunas anterior a la Ley 27/2011.

De otra parte, y aún en el terreno de la integración de lagunas, otras 24 mensualidades con lagunas *“más próximas al periodo a que se refiere la regla anterior se integrarán con el 100 por 100 de la base mínima vigente”*. Aquí la integración de lagunas tiene lugar de la forma que ha venido siendo habitual con carácter general, y que se mantiene ahora pero sólo en relación con los 24 meses anteriores al último de los meses que se hayan cubierto conforme a la regla anterior traspasando cotizaciones más antiguas. De forma que, tomando como referencia la fecha del hecho causante y detectadas las lagunas de cotización en el cómputo hacia atrás del periodo que deba tomarse para el cálculo de la base reguladora (que hasta enero de 2013 son quince años, pero que a partir de esa fecha irán siendo cada vez más meses o años), se irán cubriendo, hasta 24 mensualidades, conforme a la regla primera de trasvase de bases de cotización hasta un máximo de 24 meses; y agotados estos 24 meses, se seguirán cubriendo hacia atrás las lagunas de cotización, conforme a la regla segunda y también hasta un máximo de 24 meses, esto es, con el 100 por 100 de la base mínima de cotización vigente en ese momento. Bases que se actualizarán si procede aplicando, una vez cubierta la laguna, la fórmula establecida en el art. 162.1.1 LGSS que sí lo prevé; lo que, en el caso de las bases de cotización trasvasadas puede significar una doble actualización de las cuantías.

Finalmente, las lagunas de cotización que todavía pudieran existir en el tiempo de referencia para el cálculo de la base reguladora de la pensión (que en la fase última de la aplicación de las normas transitorias serán 25 años); sólo se integrarán con el 50 por 100 de la base mínima de cotización vigente en el mes que es objeto de integración, que, eso sí, se actualizarán posteriormente conforme a la regla general. En el punto descrito, la nueva regla hace que, a medida que, inexorablemente, el periodo de cotización para el cálculo de la base reguladora vaya ampliándose, serán más numerosas las lagunas que se integrarán sólo con el 50 por 100 de la base mínima de cotización vigente en cada momento. Lo que, aunque esas bases al 50 por 100 se actualicen a dos años antes de la fecha del hecho causante, supondrán un deterioro de la cuantía de las bases computables, determinando una reducción final de la cuantía de la pensión.

Lo anterior tiene un especial impacto en los casos de carreras de cotización muy cortas, por ejemplo la que sólo acredita la mínima de 15 años para acceder a la pensión. En este supuesto, si el trabajador no aporta más tiempo de

cotización, esos 15 años mínimos darán origen a una base reguladora reducida que podría dar como resultado una pensión final inferior incluso al mínimo. Lo que, si se tiene en consideración la regulación también restrictiva de los complementos de mínimos (sobre lo que algo se dirá luego), supondrá pensiones muy bajas. Una vez más la implacable contributividad hace que la calidad de la pensión sufra con carácter general un deterioro importante, salvándose sólo los trabajadores que acrediten cotizaciones numerosas, derivadas de una actividad profesional larga e ininterrumpida a tiempo completo y con un nivel salarial medio-alto. Una hipótesis cada vez menos habitual, por cierto.

Algo más establece el nuevo art. 162.1.2. LGSS en su último párrafo. Y no es sino una precisión lógica aplicable a los casos en los que las lagunas de cotización no afectan a meses completos sino a parte de los mismos. En estos supuestos se realizará la misma operación de integración *“por la parte del mes en que no exista obligación de cotizar”*. Sólo que, para evitar que el resultado (la base de cotización de ese concreto mes en el que ha habido algunos días de cotización efectiva frente a otros en los que no ha habido cotización ninguna) sea la suma de una base de cotización ya suficiente (por los días en que sí se ha cotizado, aunque no cubran el mes entero) y otra integrada por alguna de las tres reglas antes descritas, el art. 162.1.2 LGSS permite la aplicación de esta regla de integración de bases de cotización de meses en los que ha habido sólo una cotización parcial. Y que consiste en la integración será parcial, aunque siempre que, por la parte cotizada del mes, se genere una base de cotización que no sea superior a la que se establecería recurriendo a la forma de integrar las lagunas que proceda según el tramo del tiempo de cotización de que se trate.

Dicho de otro modo y con una crítica implícita por la cicatería de la previsión legal: la base de cotización de ese mes, a efectos del cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación, en que sólo se ha trabajado una parte o fracción será la cotización real. Sólo si ésta es de cuantía inferior a la cifra que resulte de aplicar alguna (la que corresponda) de las tres reglas antes descritas de cobertura de lagunas según tramos de cotización la integración alcanzará, como máximo, hasta la cuantía que se fije según cada tramo. Se trata de una regulación que, de nuevo, viene a favorecer a trabajadores con amplias carreras de seguro y que no tienen un número de lagunas de cotización importante; y perjudica sobre todo a trabajadores con periodos de cotización cortos y concentrados en los últimos años de su vida profesional o con cotizaciones parciales en muchos meses, sobre todo los ubicados más alejados del hecho causante (la fecha de la solicitud de la pensión más la del cumplimiento de la edad).

Hay que indicar, por último, que la disposición adicional octava de la Ley 27/2011 ordena al Gobierno evaluar, en el plazo de un año, el impacto que tendrá la nueva fórmula de integración de lagunas, llevando a cabo las adap-

taciones, modificaciones y cambios que resulten precisos para corregir distorsiones y, sobre todo, para permitir la incorporación de cotizaciones anteriores al periodo de cómputo como forma de integrar las lagunas. Se trata de una encomienda llamativa ya que el Gobierno deberá hacer una valoración de impacto de una norma que no ha entrado en vigor (lo hará, como tantas veces se ha repetido, a partir del 1 de enero de 2013); lo que coloca esas valoraciones en el terreno de las hipótesis y de las proyecciones teóricas. Resulta, en fin, paradójico que se ordene al Gobierno hacer una estimación que, en buena técnica legislativa, debería haberse hecho antes de aprobar la regla, demorando la evaluación de su aplicación real y de sus efectos hasta que la norma no haya entrado en vigor y se haya aplicado un cierto periodo de tiempo. En todo caso, podría interpretarse que la disposición adicional octava de la ley 27/2011 lo que hace es deslegalizar esta materia, al permitir al Gobierno introducir adaptaciones, cambios y ajustes mediante su potestad reglamentaria. Algo bastante preocupante, de ser cierto.

3.1.3. Normas transitorias aplicables al cálculo de la base reguladora

El art. 4.Cuatro de la Ley 27/2011 da una nueva redacción a la disposición transitoria quinta de la LGSS, estableciendo las reglas generales a aplicar en el periodo que va desde el 1 de enero de 2013 hasta el 1 de enero de 2022 (9 años), operando, como puede comprobarse, con un periodo transitorio más reducido que finaliza en enero del año 2022 y no en el año 2027, como sucede con otras muchas de las previsiones de la Ley 27/2011. Como no podía ser de otra forma, la nueva disposición transitoria quinta LGSS prevé un incremento paulatino, con una cadencia anual, del número de bases de cotización que se toman para el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación.

Así, hasta el año 2013, se aplicará la fórmula de cálculo en vigor antes de la reforma de la Ley 27/2011, esto es, las bases de cotización de los 180 meses (15 años) anteriores al hecho causante. A partir de enero de 2013 y durante ese año, las bases de cotización que se computan serán las correspondientes a los 192 meses anteriores al mes previo al del hecho causante (es decir, 16 años), y así sucesivamente añadiendo cada año, y para toda su duración, las bases de cotización de los 12 meses adicionales. De manera que, transcurridos los nueve años durante los cuales regirá la disposición transitoria quinta LGSS, las bases de cotización tomadas en consideración serán, finalmente y a partir del 1 de enero de 2022, las 300 (25 años) que establece la nueva versión del art. 162.1 LGSS. Ninguna previsión específica se encuentra, en cambio, en la disposición transitoria quinta LGSS en relación con la forma de integración de lagunas, por lo que habrá que entender, como se ha dicho antes, que sus reglas entran en vigor, como en general lo establecido en la Ley 27/2011, el 1 de enero de 2013.

Algunas previsiones más concretas, pero también algo confusas, establece la nueva disposición transitoria quinta, números 2 y 3, de la LGSS en relación con los trabajadores que: a) hayan cesado en su trabajo por causa no imputable a su libre voluntad (y que son todos los supuestos de situación legal de desempleo regulados por el art. 208.1.1 LGSS); y, b) que a partir del cumplimiento de los 55 años de edad y al menos durante 24 meses, *“hayan experimentado una reducción de las bases de cotización respecto de la acreditada con anterioridad a la extinción de la relación laboral”*.

En estos supuestos, en los que se produce una sensible disminución de las bases de cotización en relación con los tiempos de activo (lo que sucederá normalmente en las hipótesis de trabajos peor remunerados, respecto de la cotización durante los periodos de desempleo asistencial, o cuando existan lagunas de cotización), la base reguladora de la pensión de jubilación se originará, en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 1 de enero de 2017, tomando en consideración las 240 bases de cotización anteriores al mes previo del hecho causante de la pensión (número 2 de la disposición transitoria quinta LGSS). Que pasarán a ser las 300 que se utilizarán a partir del 1 de enero de 2022, en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2017 y el 1 de enero de 2022 (número 3 de la disposición transitoria quinta LGSS). Similares previsiones se establecen para los trabajadores por cuenta propia o autónomos *“con respecto a los cuales haya transcurrido un año desde la fecha en que se haya agotado la prestación por cese de actividad regulada en la Ley 32/2010, de 5 de agosto”*, y siempre que dicho cese se haya producido a partir de los 55 años de edad (número 4 de la disposición transitoria quinta LGSS).

La razón de ser de estas peculiares y muy concretas reglas se encuentra en la intención de proteger la base reguladora de la pensión de jubilación de trabajadores que, en los meses más cercanos al anterior al del hecho causante, aporten bases de cotización mucho más reducidas o, incluso, integradas como lagunas de cotización por no existir siquiera cotización. Algo que la norma considera que sucederá con más frecuencia en relación con trabajadores mayores de 55 años cuyas oportunidades de colocación se ven sensiblemente disminuidas y/o respecto de los cuales puede ser normal la existencia de bases de cotización (si es que consiguen un nuevo empleo) más reducidas en correspondencia a un trabajo peor remunerado. Frente a esta circunstancia, puede ser más favorable para esos trabajadores el que se tomen periodos de cotización más amplios que incorporen bases de cotización de los meses de activo anteriores a la pérdida del empleo.

Este es el motivo por el que, anticipándose al ritmo impuesto por el número 1 de la nueva redacción de la disposición transitoria quinta LGSS, estos trabajadores podrán tomar en consideración (siempre desde el 1 de enero de 2013 y hasta el 1 de enero de 2017) un número de bases más alto (60 bases o 5

años de cotización más) que las que les corresponderían de seguir la dinámica de la disposición transitoria quinta LGSS; y, en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2017 y el 1 de enero de 2022, podrán recurrir, por la misma razón, a las 300 bases de cotización (25 años) que, para los demás trabajadores, sólo serán exigibles a partir del 1 de enero de 2022. Y por este mismo motivo, estas previsiones excepcionales no se aplicarán si la base reguladora resultante aplicando la norma general (art. 161.1 y disposición transitoria quinta LGSS) en la fecha de que se trate es más favorable que el resultado arrojado por estas normas especiales.

Se trata, como se ha dicho, de una norma que pretende preservar la calidad de las bases de cotización y evitar que el retraso de la aplicación de la regla general de los 300 meses (o 25 años) les perjudique más que, como normalmente sucederá con los demás trabajadores, les beneficie. Ahora bien, la aplicación de esta regla excepcional encuentra límites y dificultades técnicas de relevancia. En primer lugar, ese descenso de la cuantía de las bases de cotización debe abarcar, al menos, 24 meses, sin que el número 2 (y tampoco el 3) de la disposición transitoria quinta LGSS especifique si deben ser o no continuados; lo que no parece, porque exigir esa continuidad hará más difícil aplicar la regla, pudiendo ser frecuente que las bases de cotización reducidas por comparación se distribuyan de forma dispersa en los años inmediatamente anteriores a la fecha del hecho causante. En segundo lugar, y puesto que esas bases reducidas que permiten acudir a los números 2 y 3 de la disposición transitoria quinta LGSS deben existir tras el cumplimiento de los 55 años de edad del interesado, es difícil a veces establecer una conexión directa entre la pérdida involuntaria del empleo y la peor situación laboral del trabajador que provoca las bases de cotización reducidas; de manera que esa pérdida involuntaria del empleo puede haber tenido lugar años antes del cumplimiento de los 55 años.

A este último efecto, es fácil conectar la pérdida del empleo con los 55 años si no ha habido ningún tipo de ocupación cotizada en ese tiempo; de haberla, es la pérdida involuntaria de esa ocupación la que permitirá aplicar la regla descrita. Y lo mismo puede decirse si la propia pérdida involuntaria del empleo tiene lugar tras el cumplimiento de los 55 años de edad. Pero resulta más complicado, por no decir imposible, aplicar la previsión excepcional que se está comentando cuando el trabajador, antes o después del cumplimiento de los 55 años, encuentra un empleo que pierde de forma voluntaria, aunque su duración sea muy breve. Aunque hay que recordar que las hipótesis de situación legal de desempleo previstas por el art. 208.1. LGSS son muy numerosas y amplias y sólo excluyen los casos de cese por libre decisión del trabajador (dimisión o mutuo acuerdo). En lo que se refiere, en fin, a los trabajadores autónomos, la referencia para aplicar la regla excepcional que se está explicando es la de un año tras el agotamiento de la prestación por cese de actividad esta-

blecida en la Ley 32/2010, de 5 de agosto (también teñida de involuntariedad), durante el cual, hay que entender, el trabajador carece de ocupación alguna y siempre que, además, el fin de la actividad autónoma que originó el derecho a la protección por cese de actividad haya tenido lugar tras el cumplimiento de los 55 años de edad.

3.2. La nueva escala de porcentajes aplicables a la base reguladora en función de los periodos de cotización previos y su aplicación transitoria

Como ya se ha indicado páginas atrás, el art. 4.Cinco de la Ley 27/2011 también modifica el art. 163 LGSS, referido a la “*Cuantía de la pensión*”, estableciendo nuevos porcentajes más exigentes para alcanzar una determinada cuantía de la pensión de jubilación; o, dicho de otra forma, exigiendo más años de cotización, en relación con la versión anterior del art. 163.1 LGSS, para conseguir los mismos porcentajes aplicables a la base reguladora de la pensión. Como la Ley 27/2011 ha hecho en casos antes analizados, el art. 4.Seis incorpora a la LGSS una nueva disposición transitoria, la vigésima primera, determinando las reglas transitorias a aplicar respecto de tales porcentajes, utilizando como referente final la versión actual del art. 163.1 LGSS que sólo se aplicará plenamente a partir del 1 de enero de 2027. Y teniendo siempre presente que, por imperativo de la disposición final duodécima de la Ley 27/2011, estas normas sólo se aplicarán, como es ya habitual, a partir del 1 de enero de 2013; y que es, en esta misma fecha cuando se inicia el periodo transitorio.

3.2.1. Los nuevos porcentajes

Así, la nueva versión del art. 163.1 establece que la cuantía máxima de la pensión de jubilación (esto es, el 100 por 100 de la base reguladora) sólo podrá alcanzarse habiendo cotizado 37 años como consecuencia de aplicar los porcentajes establecidos en dicho artículo y que son, de una parte, el 50 por 100 de la base reguladora por los primeros 15 años de cotización o 180 meses de cotización (porcentaje que no ha sufrido cambio), y, un incremento del 0,19 por 100 por cada mes adicional de cotización a partir del decimosexto año y hasta el octavo mes del año trigésimo sexto de cotización (es decir, desde el mes 1, el primero del año decimosexto de cotización, hasta el mes 248, el que configura los 35 años y 8 meses de cotización), pudiendo alcanzarse un total del 47,12 por 100 que, sumado al inicial 50 por 100, hace un total del 97,12 por 100 con 35 años y ocho meses de cotización. Finalmente, se aplica un incremento del 0,18 por 100, desde el mes 249 de cotización (siempre contando desde el primer mes del año decimosexto, esto es, a partir de 35 años y 9 meses de cotización), requiriéndose 16 meses más al 0.18 por 100 para alcanzar el 100 por 100 de la base reguladora de la pensión, esto es 37 años.

Un modelo de porcentajes que premia, con el mínimo (el 50 por 100), las carreras de seguro muy cortas (15 años), si bien su impacto favorecedor quedará muy atenuado por la nueva forma, más restrictiva, de resolver las lagunas de cotización (que en esta hipótesis pueden sumar hasta 10 años o 120 meses de cotización); que luego recompensa con los porcentajes más altos las carreras de cotización entre 16 y 36 años y 8 meses de cotización (desde 1 mes hasta 248 meses de cotización adicionales a los 180 primeros, o desde el mes 181 al mes 428) y que, finalmente, vuelve a reducir el porcentaje por los tiempos de cotización adicionales a partir del mes 428. Seguramente porque, con estas cotizaciones ya se tiene derecho al máximo de la pensión. Por cierto que estas nuevas reglas serán de aplicación, como habitualmente, a partir del 1 de enero de 2013.

Los apartados 2 y 3 del nuevo art. 163 LGSS se refieren, por su parte, a supuestos especiales.

El primero de ellos tiene que ver con la hipótesis de acceso a la pensión de jubilación con posterioridad a la edad ordinaria que rija en cada momento (un caso de lo que se llama jubilación postergada, demorada o flexible). En este supuesto, y siempre que el interesado aporte al cumplir la edad ordinaria de jubilación el mínimo de cotización de 15 años del art. 161.1,b) LGSS, tendrá derecho a *"un porcentaje adicional por cada año completo cotizado entre la fecha de cumplimiento de esa edad y la del hecho causante de la prestación"*, dependiendo de los años de cotización que acredite en el momento de cumplir la edad ordinaria de jubilación. Tales porcentajes adicionales van desde el 2 por 100 al 4 por 100, pasando por el 2,75 por 100, según si los años cotizados en ese momento (que es el del cumplimiento de la edad de jubilación, no del hecho causante de la pensión) son hasta 25, entre 25 y 37 años, y más de 37 años, respectivamente.

Una modificación que afecta a la entidad de los porcentajes que se adicionan ya que, en la versión anterior del art. 163.1 LGSS, dichos porcentajes eran del 2 por 100, en la generalidad de los casos y como regla estándar, pudiendo incrementarse muy excepcionalmente al 3 por 100 cuando se acreditara una cotización de al menos 40 años al cumplir los 65 años; una condición esta última muy difícil de cumplir. La nueva regla reduce el mínimo de años de cotización para aplicar el máximo de incremento anual (de 40 a 37 años) e incrementa el más alto de los porcentajes (del 3 al 4 por 100), mientras que reserva el 2 por 100 anterior sólo a las situaciones de años cotizados por una duración inferior a los 25 años, mejorando el porcentaje para quienes acrediten cotizaciones entre 25 y 37 años (un 2,75 por 100). En general, pues, una regla más favorable a las decisiones de prolongación de la vida activa, demorando la jubilación más allá del cumplimiento de la edad ordinaria que rija en cada momento.

El segundo supuesto especial (regulado por el apartado 3 del art. 163 LGSS) se refiere a la aplicación de coeficientes reductores en razón de la edad que se tenga en el momento del hecho causante, de acuerdo con lo que establece el art. 161 bis.2 LGSS, referido a la jubilación anticipada; esto es, cuando, por cada trimestre o fracción de trimestre que se anticipe respecto de la edad de jubilación ordinaria, se apliquen los coeficientes reductores de la cuantía de la pensión previstos en el art. 161 bis.2 LGSS. Lo que el nuevo art. 163.3 ordena es que tales coeficientes reductores se aplicarán sobre el importe de la pensión resultante.

Algo que no es nuevo pero sí lo es el que, tras la aplicación de tales coeficientes reductores, la pensión resultante no podrá ser superior a una determinada cuantía (que aparece así como máxima en estas situaciones), cual es la de reducir el tope máximo de la pensión (establecido con carácter general en la Ley de Presupuestos) en un 0,25 por 100 por cada trimestre o fracción de trimestre que se anticipe la jubilación. En cuanto a dicho tope máximo, es irrelevante el que hoy figura en el art. 41 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del estado para 2011, que es el mismo que se establecía en el art. 43 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales para el año 2010 (esto es, 2.466.20 euros mensuales o 35.526,80 euros anuales) ya que las reformas que se comentan sólo entrarán en vigor a partir de enero del año 2013, pero obviamente vale la referencia general a dicho tope máximo de que se trate en cada momento, minorado en un 0,25 por 100 por cada año de anticipación de la jubilación.

La lógica de este nuevo apartado del art. 163 LGSS es la de penalizar la jubilación anticipada colocando un nuevo límite a su cuantía final derivado de la fórmula anterior; es decir, el tope máximo de pensión reducido en un 0.25 por trimestre o fracción que se anticipe la jubilación; de manera que se crea una especie de tope máximo variable de la cuantía de la pensión para las jubilaciones anticipadas. Aunque no se comprende bien el juego de la regla ya que si el coeficiente reductor de la pensión es, como mínimo del 1,625 por 100 por trimestre o fracción de anticipación, la reducción del tope máximo (sólo un 0,25 por trimestre o fracción) producirá una cuantía final siempre superior a la que se obtiene aplicando los coeficientes reductores del art. 161 bis.2 LGSS. Incluso en los casos en que los trabajadores generan, por las cotizaciones acreditadas, una cuantía inicial (antes de la aplicación de los coeficientes reductores) igual al tope máximo. La desigualdad de los coeficientes reductores y la mayor entidad de los que se aplican a la pensión que los que se aplican al tope máximo hace que la superación de ese tope máximo adaptado sea imposible.

3.2.2. Normas transitorias

Aunque, como se ha repetido tantas veces, lo descrito anteriormente en relación con la cuantía de la pensión de jubilación entrará en vigor el 1 de enero de 2013, también los porcentajes aplicables a la base reguladora por cada

mes de cotización que se acredite, establecidos en el art. 163.1.2º LGSS (los adicionales que se suman al inicial 50 por 100 a partir de los primeros 15 años de cotización que no ha variado) están sometidos a una normativa transitoria cuya característica central es la de ir reduciendo poco a poco el valor de cada mes de cotización, adicional a los primeros 180.

De forma que se establecen tres periodos o tramos temporales: el primero, del año 2013 al 2019, esto es siete años; el segundo del año 2020 al 2022, es decir, 3 años; y el tercero, del año 2023 a 2026, 4 años. En estos tres tramos de tiempo los porcentajes a sumar por cada mes de cotización serán siempre del 0,21 o del 0,19 por 100, pero aplicando el primero, obviamente más favorable para el beneficiario, cada vez a menos meses. Así, en el primer periodo (2013-2019) se computará un 0,21 por 100 por cada mes adicional de cotización entre el 1 y el 163 tras los primeros 180 meses (o, más claramente, por cada mes de cotización a partir del mes 181 hasta el mes 343 inclusive, contados desde el primer mes de cotización); lo que significa que el 0,21 por 100 se aplicará a los 13 años y 7 meses que se suman a los primeros 15 años (o 180 meses de cotización). En cuanto al resto de los meses de cotización a partir del mes 344 hasta el mes 426 (esto es, 83 meses), generará cada uno de ellos un 0,19 por 100 adicional. Lo que hace que el total del 100 por 100 de la base reguladora se alcance con una cotización de 35 años y 6 meses (o 426 meses de cotización)

En el segundo periodo (años 2020-2022), el porcentaje del 0,21 por 100 sólo se generará por los meses 1 hasta el 106 tras los primeros 180, o dicho de otra forma, por los meses 181 al 286 de cotización, es decir sólo por 8 años y 10 meses más. Mientras que son más numerosos los meses de cotización que dan un porcentaje adicional menor por cada uno del 0,19 por 100; en concreto, los meses a contar desde el mes 286 hasta el 432, es decir durante 12 años y 2 meses más. En este tramo temporal el 100 por 100 de la base reguladora de la pensión se alcanza con 432 meses de cotización, es decir, 36 años de cotización. Finalmente, en el tercer tramo (años 2023-2026), el porcentaje del 0,21 por 100 sólo opera para los meses de cotización, adicionales a los primeros 180, que van desde el mes 181 al mes 229 (es decir, sólo 49 meses o 4 años y 1 mes más de cotización), aplicándose el porcentaje del 0,19 por 100 a todos los meses de cotización adicionales a partir del mes 229 hasta el mes 438; con lo que el 100 por 100 de la base reguladora de la pensión se obtiene con 36 años y 6 meses de cotización. Con el fin del periodo transitorio, a partir de enero de 2027, los porcentajes generados por los meses adicionales de cotización serán los establecidos en el art. 163.1.2º LGSS, es decir, un 0,19 por 100 por los meses 1 a 248 a partir de los primeros 180 (esto es, desde el mes 181 al mes 428 de cotización); aplicándose el porcentaje inferior del 0,18 por 100 a todos los meses de cotización adicionales a partir del mes 429 hasta el mes 444, lo que significa que el 100 por 100 de la base reguladora de la pensión se obtiene con 37 años de cotización.

3.3. Los complementos para pensiones inferiores a la mínima

Regulados hasta ahora de forma breve por el art. 50 LGSS, la Ley 27/2011 ha modificado y ampliado este artículo introduciendo una regulación que, como en general la contenida en la Ley 27/2011, puede calificarse de restrictiva o más rigurosa por una serie de razones, aunque su entrada en vigor se demore al 1 de enero de 2013.

En primer lugar, el nuevo art. 50.1 hace una descripción mucho más detallada de los ingresos del beneficiario que se computan para determinar si supera o no la cantidad que se fija cada año en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Dentro de esos ingresos se suman los rendimientos del trabajo (véase al respecto la compatibilidad que ya está en vigor entre trabajo y pensión, de acuerdo con la nueva versión del art. 165.4 LGSSS introducida por la disposición adicional trigésima primera de la Ley 27/2011), del capital o de actividades económicas y ganancias patrimoniales, teniendo como referencia la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que esté vigente en cada momento (Ley 35/2006, de 28 de noviembre). No obstante, y ésta es una novedad del art. 50, no se computan, pese a todo, los gastos deducibles establecidos por la legislación fiscal en relación con los ingresos del trabajo, los procedentes de actividades económicas y los procedentes de bienes inmuebles.

En segundo lugar, para tener derecho al complemento de mínimos es necesario que el beneficiario resida en territorio español; algo que no se contemplaba expresamente y que ahora será requisito imprescindible. Pero sólo para las pensiones cuyo hecho causante se produzca a partir del 1 de enero de 2013, según lo dice la nueva disposición adicional quincuagésima cuarta de la LGSS, introducida por el art.1.Dos de la Ley 27/2011. Lo que supone que, si causadas antes, aunque proyecten su vigencia muchos años después del 2103, seguirán rigiéndose por la regla anterior que no requiere esa residencia en España. En todo caso, el nuevo art. 50.1, primer párrafo in fine, remite con muy poca precisión a una posterior regulación, legal o reglamentaria de desarrollo, el establecimiento de las circunstancias en que esa obligación de residencia deba cumplirse, sea sólo en el momento de la solicitud, sea a lo largo de todo el disfrute del complemento de mínimos, sea considerando tal una residencia de una cierta duración mínima anual, etc.

En tercer lugar y lo que es mucho más relevante, el nuevo apartado 2 del art. 50 LGSS establece un nuevo límite general distinto del individual, ligados a los ingresos concretos que el jubilado perciba; y que, para el año 2011 es de 6.923,90 euros anuales, a tenor del art. 43 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, derivados del capital o del trabajo personal. El nuevo límite general es a la propia cuantía de los complementos de mínimos. En concreto y por lo que hace a la

pensión de jubilación, tales complementos no podrá superar en ningún caso la cuantía anual de las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez; es decir, 4.803,40 euros anuales, según el art. 44 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011. Incluso cuando hay cónyuge a cargo, en cuyo caso el tope de cuantía será igual al de la pensión no contributiva que se incrementa cuando hay dos beneficiarios; en concreto, y de conformidad con el art. 145.1.1ª LGSS, un 70 por 100 más de esa misma cuantía de la pensión (es decir un 170 por 100 de la cuantía de la pensión no contributiva, es decir, 8.165,78 euros anuales).

Si bien se piensa, la nueva regla, perjudica sobre todo a quienes perciban pensiones más bajas y que, en consecuencia, podrían pretender un complemento de mínimos de mayor cuantía. Lo que, en general, sería adecuado si se trata de pensiones bajas por acreditar sólo tiempos de cotización muy reducidos (el mínimo del 50 por 100 de la base reguladora a cambio de sólo 15 años de cotización), pero no cuando la cuantía tan limitada de la pensión se debe a una vida profesional irregular, salpicada de trabajo a tiempo parcial, de lagunas de cotización y de constantes transiciones en el mercado de trabajo y, además, con retribuciones muy bajas. De nuevo la exigencia de contributividad penaliza sin diferenciar la causa a los que sólo pueden acreditar periodos muy breves o mínimos de cotización.

A este respecto, un simple cálculo, referido a un pensionista sin cónyuge a cargo, pone de manifiesto que, si se resta al mínimo garantizado (8.311,80 euros/año) la cuantía de la pensión no contributiva que es el máximo del complemento de mínimos (4.803,40 euros/año), todas las pensiones inferiores a la cifra de 3.508,40 euros/año resultarán perjudicadas por la nueva regla. Menos agresiva es la previsión normativa cuando se trata de un pensionista con cónyuge a cargo, respecto del cual, siendo el mínimo garantizado de 10.255 euros/año, no obstante la cuantía de la pensión no contributiva en estos casos sería del 170 por 100 (art. 145.1.1º LGSS), lo que ascendería a 8.165,80 euros/año que, a su vez, sería el tope máximo del complemento de mínimos, perjudicando sólo a pensiones de jubilación inferiores a la cuantía de 2.059,20 euros/años, lo que ya es una cuantía altamente improbable, incluso con malas carreras de aseguramiento. Aunque, para moderar el rigor de la regla, su aplicación efectiva no sólo se demora al inicio del año 2103, sino que, además, no regirá para las pensiones de jubilación que se hubieran causado antes del 1 de enero de 2013. Lo que significa que estas pensiones quedarán inmunes a la limitación descrita aunque se mantengan vivas durante muchos años tras el 2103 y requieran la aplicación de los complementos de mínimos, siéndoles de aplicación las reglas existentes en el momento de la aprobación de la Ley 27/2011 y contenidas en el anterior art. 50 LGSS.

4. OTRAS REFORMAS RELACIONADAS CON LA PENSIÓN ORDINARIA DE JUBILACIÓN

La Ley 27/2011 ha incluido muchas disposiciones, fundamentalmente adicionales, que carecen de valor normativo y no son más que encomiendas al Gobierno para que estudie, valore, o analice determinadas materias o cuestiones, o haga propuestas de ley en cuestiones muchas de las cuales afectan a la jubilación ordinaria. Una mera mención bastará para dar razón de ellas.

Es el caso del art. 8 que introduce en la LGSS una nueva disposición adicional, la quincuagésima novena, titulada como “*factor de sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social*”, en la que, para mantener (¿o incrementar?) la relación de contributividad y garantizar la sostenibilidad del Sistema, ordena que se revisen (cada cinco años), a partir del año 2027, los que, sin especificar cuáles, llama “*parámetros fundamentales del sistema*”, teniendo en cuenta las diferencias de la esperanza de vida a los 67 años en el año 2027 y la esperanza de vida en el año en que se efectúe la revisión. Pocos comentarios requiere una norma como la descrita que debe empezar a aplicarse dentro de quince años y que sólo impone algo que viene, o debería, haciéndose desde hace décadas: adaptar la regulación en materia de pensiones a las expectativa media de vida de la población. En todo caso a ese mandato difícilmente puede atribuirse otra eficacia que la, escasamente normativa, de recordar que la protección por jubilación tiene necesariamente que acompasarse a las expectativas de vida y al grado de envejecimiento de la población. Una valoración que es, justamente, la que ha inspirado a la propia Ley 27/2011.

Dentro del apartado de disposiciones adicionales muy poco vinculantes hay que incluir las que mandatan al Gobierno para que, en determinados plazos, elabore ciertos informes o proponga algunos proyectos de ley. Esta segunda hipótesis es la que se contiene, por ejemplo, en las disposiciones adicionales vigésima octava, vigésimo novena y trigésima séptima de la Ley 27/2011. Referidas, respectivamente, al cómputo como tiempo cotizado del periodo de servicio militar obligatorio o de la prestación social sustitutoria (como forma de compensar la interrupción de las carreras de cotización que estas circunstancias provocaron en su momento); a la forma de tratar los periodos cotizados de los trabajadores a tiempo parcial y fijos discontinuos en la línea de mejorar el coeficiente multiplicador vigente (actualmente del 1,5) para causar derecho a las prestaciones y que se contiene en la disposición adicional séptima, apartado 1, segunda, b) LGSS; y, en fin, a la compatibilidad entre pensión y trabajo con el fin de garantizar el relevo generacional y la prolongación de la vida laboral.

Llamativamente, en relación con esta última cuestión, la disposición adicional trigésima séptima de la Ley 27/2011 establece que, mientras esa regulación no se produzca (para la que la propia disposición adicional no establece

plazo), “*se mantendrá el criterio que se venía aplicando con anterioridad a la Orden TIN/1362/2011, de 23 de mayo*”. Se trata de una afirmación ambigua ya que no se entiende bien si lo que pretende es derogar en la práctica la Orden TIN/1362/2011; lo que no parece ya que esta Orden no se encuentra entre las normas citadas por la disposición derogatoria única de la Ley 27/2011. Pero establecer que, en materia de compatibilidad entre pensión y trabajo, deberá mantenerse el criterio vigente antes de la mentada Orden TIN/1362/2011, significa rechazar el contenido y la finalidad de dicha Orden que ha venido, precisamente, a establecer muy recientemente y para el futuro la incompatibilidad entre la pensión de jubilación y el desempeño de una de las actividades profesionales retribuidas que permitieron adscribirse a una mutualidad colegial, alternativa a la Seguridad Social. Remitirse al criterio previo mientras no se apruebe el proyecto de ley que ha de abordar estos temas no puede suponer otra cosa que negar la funcionalidad de la Orden, sin que se sepa bien si esto es una afirmación sólo válida para los demás casos o es, implícitamente, una derogación de la Orden citada.

En este mismo ámbito sí puede destacarse una reforma directa del art. 165 LGSS, por obra de la disposición adicional trigésima primera (referido a las incompatibilidades de la pensión de jubilación) al que se añade un nuevo apartado, el numero 4, que determina, en línea con la compatibilidad admitida en relación con actividades marginales pero ampliándola muy sensiblemente, que el percibo de la pensión de jubilación puede ser compatible con trabajos retribuidos por cuenta propia (no se entiende bien por qué no con trabajos por cuenta ajena) siempre que los ingresos anuales derivados de este trabajo no superen el salario mínimo interprofesional en cómputo igualmente anual. Estableciendo además la norma que tales trabajos no obligan a cotizar y, consecuentemente, que tampoco generarán nuevos derechos prestacionales en el ámbito de la Seguridad Social. Se trata, por otra parte, de una previsión que ha entrado en vigor el 2 de agosto de 2011, de conformidad con la disposición final duodécima de la Ley 27/2011.

En el apartado de los informes que se requieren al Gobierno, pueden citarse las disposiciones adicionales vigésimo segunda y cuadragésimo cuarta de la Ley 27/2011. Referida la primera a una valoración acerca del mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas en los últimos cinco años, que el Gobierno habrá de presentar en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley 27/2011, de la que podría derivar, si las posibilidades económicas del Sistema lo permitieran, la adopción de medidas para la recuperación del poder adquisitivo perdido. En cuanto a la segunda, el informe que se exige al gobierno, en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley 27/2011, versará sobre los efectos producidos en la prolongación de la vida laboral en razón de los coeficientes adicionales de mejora de la pensión aplicables en el

caso de retraso en la edad de jubilación respecto de la ordinaria. Algo difícil de hacer si se tiene en cuenta que la norma que prevé los coeficientes adicionales entrará en vigor a partir del 1 de enero de 2013, aunque es cierto que la propia disposición cuadragésimo cuarta también entrará en vigor en esa fecha. En fin, se trata de disposiciones, como se ha dicho, de muy escaso valor normativo y que no merecen mayor comentario.

Un breve comentario final merecen las disposiciones finales séptima y duodécima de la Ley 27/2011. En cuanto a la primera, su apartado número Siete ha añadido una nueva disposición adicional a la LGSS, la sexagésima primera, conforme a la cual, para el acceso a las pensiones de la Seguridad Social y para la determinación de la cuantía de las mismas, los plazos establecidos en la LGSS en años, semestres, trimestres o meses deberán adecuarse a días, mediante las correspondientes equivalencias; algo que ya ha sucedido antes en relación con prestaciones como la de incapacidad temporal. Lo que, de acuerdo con la disposición final duodécima ha entrado en vigor en 2 de agosto de 20110.

En cuanto a la disposición final duodécima (dedicada a establecer las diversas fechas de entrada en vigor según el tipo de disposición de la Ley 27/2011), su apartado número 2 contiene una regla de mantenimiento de la regulación anterior a la Ley 27/2011 de la pensión de jubilación en todas sus dimensiones (modalidades, requisitos de acceso, condiciones y reglas de determinación de sus prestaciones) siempre que se trate de: a) personas cuya relación laboral (debe entenderse por causa de la jubilación) se haya extinguido antes de la publicación de la ley (el 2 de agosto de 2011); b) personas cuya relación laboral se haya suspendido o extinguido como consecuencia de expedientes de regulación de empleo, acuerdos colectivos o decisiones del juez del concurso, adoptadas antes del 2 de agosto de 2011, al margen de en qué momento se produzca la extinción de la relación laboral que conduce a la jubilación, lo que puede suceder antes o después del 1 de enero de 2013 (fecha, se insiste, de entrada en vigor de muchas de las previsiones de la Ley 27/2011); y, c) personas que haya accedido a la jubilación parcial antes del 2 de agosto de 2011 o que lo hagan con posterioridad siempre que se hayan incorporado a planes de jubilación parcial, establecidos en acuerdos colectivos, antes del 2 de agosto de 2011. Unas normas generosas que preservan para muchas situaciones las previsiones más favorables anteriores a la Ley 27/2011; lo que, junto con sus propias disposiciones relativas a la entrada en vigor, generalmente demorada hasta enero de 2013, hace que su impacto sólo podrá sentirse dentro de unos años.

5. CONCLUSIONES

Con carácter general hay que indicar que las reformas contenidas en la Ley 27/2011, en lo que hace referencia a la pensión ordinaria de jubilación, son reformas de mucho calado. Como se ha dicho antes, afectan prácticamente a todas las dimensiones de la prestación ya que, reforman al alza la edad ordinaria o estándar (de 65 a 67), modifican la forma de cálculo de la pensión ampliando los meses y años que se toman como referencia (de 15 a 25), alteran la escala de porcentajes que se aplican a la base reguladora en razón de los meses de cotización (obligando a cotizar más tiempo para obtener el mismo porcentaje que actualmente y elevando a 37 años de cotización los necesarios para alcanzar el 100 por 100 de la base reguladora), cambian la forma de cubrir las lagunas de cotización (con una mezcla de reglas que, en la mayor parte de los casos harán que esas lagunas se integren sólo con el 50 por 100 de la base mínima de cotización), y cambian a la baja la cuantía de los complementos de mínimos imponiendo un límite a dicha cuantía equivalente al de las pensiones no contributivas (al margen de que este criterio pueda ser considerado lógico y procedente). Difícilmente puede, pues, encontrarse una reforma más incisiva ya que, respetando el esquema de la prestación ha transformado muchos de sus elementos.

En todo caso, es también evidente que no se trata de reformas urgentes (ni su fundamento, ni su contenido lo exigían) y por ese motivo se han articulado a través de un ley ordinaria de modificación de la LGSS. Esa ausencia de urgencia también se expresa en que muchas de sus innovaciones no entrarán en vigor sino hasta enero del año 2013 y tardarán en completar su aplicación amplios periodos de tiempo que, para muchas cuestiones, se proyecta hasta el año 2027. Esta característica, unida al contenido de muchas disposiciones adicionales de la Ley 27/2011, con una marcada carencia de valor normativo y sólo expresivas de compromisos de orden político, de propuestas y pretensiones u objetivos, hacen que la Ley 27/2011 tenga una fuerte carga de instrumento de revisión del diseño del Sistema de Seguridad Social en lo que se refiere a una de las prestaciones centrales como es la jubilación. Y en ese diseño encajan piezas que la Ley 27/2011 o bien regula directamente, o bien sólo insinúa o anuncia.

Es el caso de la regulación , en parte restrictiva y en parte liberalizadora de la jubilación anticipada ordinaria, o el persistente retraso para la entrada en vigor de las limitaciones a la jubilación parcial que permite seguir recurriendo a ella como forma de reorganización y de gestión de las plantilla, o la peculiar disposición, que puede anunciar una regla más general, de retención en las empresas con beneficios de los costes de las prejubilaciones, o, en fin, las nuevas normas acerca de la compatibilidad entre trabajo y pensión, que anuncia una

línea de desarrollo que, sin duda alguna, permite prever que esa compatibilidad será uno de los elementos centrales de la futura regulación de la jubilación. En suma, elementos más novedosos, en cuanto enfoque, que la reforma de las reglas clásicas de la jubilación ordinaria, aunque sean todas instrumento del retraso o de la mayor dificultad para jubilarse, de la reducción media de la cuantía de la pensión y de las menores garantías de recursos mínimos. Un escenario que prepara otra de las iniciativas que se sugieren también en la Ley 27/2011 y que no es otra que la potenciación de las fórmulas privadas complementarias de un sistema público cada vez menos garantizador de la calidad y de la suficiencia de la prestación. Algo que parece una ofrenda inevitable en aras del insaciable principio de la contributividad, aunque venga disfrazado de un término que, quienes elaboran las reformas, insisten en unir al primero y que no es otro que el de justicia o equidad. Aunque se trate de una justicia individual y no colectiva y deba ponerse de manifiesto que esa mayor justicia no es sino una estricta recompensa al esfuerzo de cotización desprovista de todo elemento de solidaridad.