



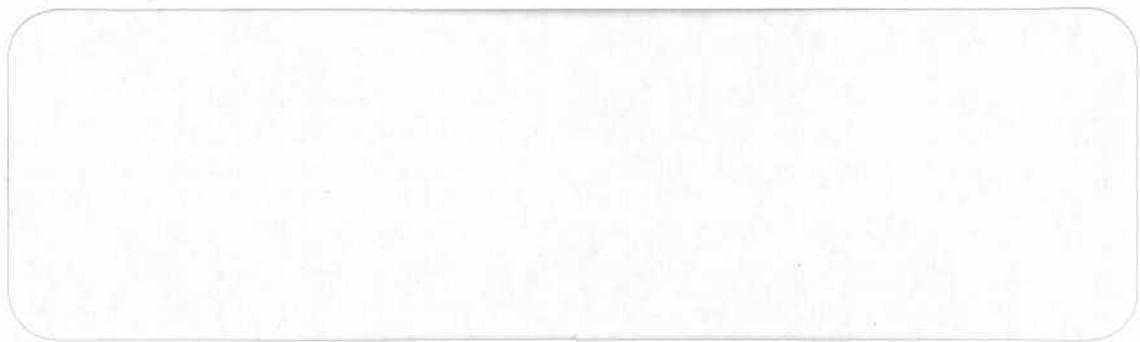
FUNDACION BBV

**APUNTES SOBRE LA SITUACION  
ACTUAL Y LAS PERSPECTIVAS  
DE EVOLUCION DE LAS PENSIONES  
DE VEJEZ EN LA UNION EUROPEA**

Bernardo Gonzalo

Marzo, 1996

**ECONOMIA PUBLICA**



**APUNTES SOBRE LA SITUACION  
ACTUAL Y LAS PERSPECTIVAS  
DE EVOLUCION DE LAS PENSIONES  
DE VEJEZ EN LA UNION EUROPEA**

Bernardo Gonzalo

Marzo, 1996

## Centro de Estudios de Economía sobre el Sector Público

Director: **D. José Manuel González-Páramo**, catedrático de Hacienda Pública y Sistema Fiscal de la Universidad Complutense de Madrid

## BERNARDO GONZALO

Director de Prestaciones de MUPRESA, Mutua de Accidentes de Trabajo, Profesor de Seguridad Social Internacional en ICADE y Subdirector de la *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. Licenciado en Derecho y Diplomado en Sociología por la Universidad Complutense. Ha sido Subdirector General Técnico del Instituto Nacional de Seguridad Social y de Ordenación Jurídica del Ministerio de Trabajo, habiendo formado parte, como delegado gubernamental, en diversas Comisiones y Organismos de la Unión Europea. Autor de numerosas publicaciones sobre temas laborales y relacionados con la Seguridad Social. Pertenece al Cuerpo Superior de Administración de la Seguridad Social. Es Secretario General de la Asociación Española de Seguridad Social y del Instituto Iberoamericano de Seguridad Social y miembro del Instituto Europeo de Seguridad Social.

Los Centros Permanentes de Reflexión de la Fundación Banco Bilbao Vizcaya abordan, desde una perspectiva multidisciplinar, áreas específicas de actualidad. En cada una de estas áreas se incluyen proyectos de investigación propios, a partir de los cuales se desarrolla una actividad de encuentros periódicos, generalmente en la modalidad de seminarios y conferencias anuales.

Aspiran estos Centros a que la sociedad vea en ellos puntos de referencia de calidad, en los estudios y debates de los temas encuadrados dentro de cada área.

La Fundación Banco Bilbao Vizcaya pretende ofrecer, con el Centro de Estudios sobre Economía Pública, un punto de referencia en el estudio, la reflexión y el debate sobre la actividad del sector público español y las alternativas disponibles para mejorar el diseño de la política pública en sus aspectos fundamentales: fiscalidad, gasto y endeudamiento públicos, regulación económica, gestión pública y des-centralización, etc.

## RESUMEN

Se trata de una descripción resumida del régimen actual y las transformaciones en curso del subsistema de pensiones de Seguridad Social en la Europa comunitaria. El análisis considera separadamente las causas de las políticas de reforma (económicas, socio-culturales y sociopolíticas e ideológicas), los objetivos reformistas comunes, y las medidas más frecuentemente adoptadas para su consecución (clasificadas en medidas de cambio de estructuras y de adaptación asistencial). Concluye el estudio con una relación comentada de las notas del futuro probable de la jubilación en Europa, en la que se incluyen observaciones puntuales referidas al caso de España.

## SUMARIO

	Páginas
INTRODUCCION .....	7
- Generalidades acerca de la reforma de las pensiones en Europa .....	
- Fundamento y orientaciones .....	
- Influencia de los programas y recomendaciones supranacionales .....	
1. LOS PROBLEMAS DE LA JUBILACION EN EUROPA .....	10
- El envejecimiento de la población .....	
- La progresión del número de personas mayores de 80 años («gran edad») ..	
- La «feminización» del colectivo de las personas mayores .....	
- El aislamiento en el medio rural de contingentes significativos de la población de edad .....	
- El cambio de valores sociales y sus consecuencias sobre la estructura, la composición y las funciones de la familia .....	
- Las transformaciones de los mercados de trabajo .....	
- La influencia de la «economía sumergida» .....	
2. EVOLUCION RECIENTE DE LOS REGIMENES LEGALES DE JUBILACION EUROPEOS. ....	13
- La «convergencia» de políticas .....	
- La «universalización» de las prestaciones .....	
- La revisión de la edad normal de retiro y de las condiciones para su aplicación ..	
- Reformas estructurales y no estructurales .....	
3. SOBRE EL FUTURO DE LA JUBILACION EN EUROPA .....	16
- Recomendaciones internacionales y evoluciones esperadas .....	
4. DATOS INSTITUCIONALES MAS SIGNIFICATIVOS DE LA ORDENACION PRESENTE DE LOS REGIMENES JUBILATORIOS .....	25
- Organización .....	25
- Financiación .....	27
- Régimen jurídico y caracteres de las prestaciones .....	29



## APUNTES SOBRE LA SITUACION ACTUAL Y LAS PERSPECTIVAS DE EVOLUCION DE LAS PENSIONES DE VEJEZ EN LA UNION EUROPEA

Dos factores de estrategia impulsan el *acoso reformista* que padecen en el presente los regímenes europeos de pensiones, a saber:

1.º Sus propios *desequilibrios económicos* —actuales o previsibles— que se agravan en el marco de una más que precaria situación de las finanzas públicas globales.

2.º La presión provocada por el referente —en apariencia exitoso y pretendidamente imitable en Europa— del «**modelo chileno**» de reformas.

Ninguno de esos factores justifica, sin embargo, los propósitos últimos que alimentan el referido *acoso reformista*; propósito que no es otro que el de «*privatización*» *extensa y plural* de tales regímenes (fragmentación organizativa, gestión mercantil, contenido asistencial discriminado a «la carta», y estructura corporativa y hasta individualizada).

De ahí, probablemente, la *inexistencia en Europa de programas reformistas radicales*. De hecho, Europa dispone ya de una razonable participación de los privados en la conformación de sus regímenes de pensiones en sus dos variaciones: de naturaleza colaboradora o, lo que es lo mismo, secundaria o adjetiva, y de carácter complementario aunque notoriamente selectiva o favorable a su opción no lucrativa. Además, el «**modelo chileno**» no aporta en absoluto la exclusión del Estado ni en la financiación, ni en la gestión de los regímenes de pensiones (toma a su cargo de todos los ase-

gurados en edades próximas a la de retiro; garantía de abono de complementos de pensiones privadas para alcanzar un mínimo suficiente, y entrega de capitales compensatorios de las cuotas pagadas por cada asegurado a los antiguos «seguros sociales»).

Se aprecian, por el contrario, *políticas de cambio menores*, consistentes en la adopción de *medidas de mero ajuste o adaptación* de los diversos institutos jurídicos influyentes a las cambiantes circunstancias socioeconómicas: reevaluación de los contenidos respectivos de los diversos «pilares» (o niveles) de prestaciones y de sus interdependencias, mixtificación de los métodos gestores, reforma de los factores que determinan la cuantía de los derechos, flexibilización de las edades de retiro pensionado, retoques en las condiciones de conservación de las prestaciones...

Como no podría ser de otro modo, el problema europeo no es, como el latinoamericano, el de gastar menos, sino el de gastar mejor para las garantías de renta para los ancianos. Esa, al menos, parece ser la orientación de los programas de «convergencia» legislativa que se impulsan desde Bruselas y se aceptan por todos los gobiernos, aun los de distinta ideología.

Las políticas nacionales de protección de la vejez se han renovado en toda la Europa comunitaria en el pasado más reciente, y van a experimentar reformas aún más variadas en los inmediatos años venideros.

Diversas causas explican la intensidad, la reiteración y constancia y, sobre todo, las coincidencias en las reformas europeas en curso de la jubilación:

1. Las **crisis y transformaciones del trabajo y del empleo**, que minan implacables los viejos cimientos de unos sistemas de Seguridad Social de signo mayoritariamente «profesionalista». En efecto, en tanto el soporte financiero esencial y la organización institucional de los regímenes protectores sigan girando en torno a la relación laboral, estas transformaciones imponen en ellos cambios profundos e inevitables.

Basta con dejar aquí anotada la profusión del *empleo precario* (que precariza la relación de cotización), su *intermitencia y diversidad* para un mismo empleado, la expansión del *empleo femenino* (que aumenta la oferta de trabajo ante una demanda decreciente, y que reduce las potencialidades asistencialistas alternativas de las familias), el nuevo impulso de los trabajos *autónomo y a domicilio*, la apertura internacional intensa de los mercados de empleo, e incluso la aparición de modalidades contractuales *excluidas total o parcialmente de aseguramiento* (contrato a tiempo parcial reducido...)

2. En segundo lugar, la **crisis demográfica**, cuyos desequilibrios motivan difíciles problemas de consenso social para la financiación de los programas de asistencia a la tercera y cuarta edades.

En buena medida, la actual crisis dialéctica del «Estado Bienestar» o «Estado Social» se basa en la pretensión de algunos de haber descubierto que este modelo de Estado está hecho a la *sola medida de las necesidades de los ancianos*, siendo por consiguiente una carga insostenible para las denominadas como «categorías sociales productivas».

3. Los **defectos intrínsecos** de los sistemas protectores y muy en concreto los de sus regímenes de pensiones, son una tercera causa crítica. Los propios beneficiarios y sus representantes sociales admiten la existencia de estos defectos y la necesidad de ponerles remedio: como admite la doctrina internacional, la reforma se plantea en todas partes (Italia, Suecia, Francia, España...) antes como un imperativo de saneamiento de las finanzas públicas que como una demanda de contenido social.

En concreto, se percibe el progreso de una toma de conciencia de la *inapropiada relación* (Perrin) de las funciones que la Seguridad Social cumple y sus fuentes de recursos tradicionales.

La evolución que en este punto marcan ya algunos países significa la *racionalización financiera* de la Seguridad Social, mediante el establecimiento de conexiones lógicas ante las diversas funciones protectoras (de compensación o de sustitución), la extensión de la solidaridad que cada una de ellas requiere (universal o total y limitada, sea profesional o territorial) y las fuentes de recursos en cada caso más apropiadas (Cotizaciones Sociales, Presupuestos Generales del Estado, Impuestos Sociales...). Se trata, en suma, de promover la coherencia entre los recursos obtenidos y los gastos que con estos recursos se financian.

Sobrevuela esas dificultades y propósitos el problema mayor, ya mencionado, de los *crecientes desequilibrios* de los regímenes, y la *crisis fiscal del Estado*, en buena parte resultante de esos desequilibrios.

La precaria situación de las finanzas públicas (altos déficit presupuestarios, niveles excesivos de endeudamiento interno...), en fin, no facilita el remedio para los altos desequilibrios internos de los sistemas protectores, en los que radica una de las causas fundamentales de la precariedad en cuestión.

4. Además, la inevitable **crisis económica o productiva**, cuyas persistencia e intensidad han favorecido una «armonización espontánea» de las diversas políticas nacionales de protección social consecuente con el rumbo convergente de las políticas económicas, destinadas a favorecer una mayor competitividad (y, por tanto, unos costes sociales inferiores) de las empresas propias en los mercados internacionales.

Es un hecho comprobado que todos los gobiernos europeos, sea cual fuere su identidad política e ideológica, vienen respondiendo a los nuevos problemas de las tres crisis (económica, demográfica, de empleo) con recetas políticas similares, extraídas de la sabiduría económica más convencional (y, si se quiere, más defensiva y conservadora).

5. Por último, la acción armonizadora no espontánea ni autónoma, sino programada y plural, que impulsarían ciertas instituciones supranacionales (como el Parlamento Europeo o la Comisión CEE) y algunos organismos internacionales (el Consejo de Europa y la OIT, entre ellos).

Frente al *tópico inmovilista eurocomunitario*, que hace del «argumento de la competencia» y de la «libertad de mercados» la vía probable para la definitiva integración europea, se trata de establecer una fórmula de construcción de la unidad europea más en consonancia con los propósitos y posibilidades que ofrece el Acta Unica y, desde luego, con las expectativas que despierta la configuración del «espacio social europeo».

Lo cierto es que, con independencia de su diferente origen y finalidad, ambas vías de

armonización institucional de las políticas jubilatorias —respectivamente: la autónoma y economicista y la socializadora y plural— están produciendo un derecho progresivamente homogéneo en toda Europa, y que esa semejanza institucional no es caprichosa, sino fruto de una auténtica comunidad de problemas, debidos a las mismas causas.

De todo lo anterior se concluye en la poca utilidad de un estudio comparado minucioso de esos, por estas razones, efímeros sistemas positivos de jubilación vigentes hoy en Europa. Por el contrario, de ahí arranca la conveniencia de ampliar ese estudio comparado con estos otros tres:

—El de los problemas comunes, su diversidad y su magnitud respectivas.

—El de las modalidades y significado armonizador esencial de las reformas autónomas habidas durante estos años de crisis generalizada.

—El de los textos internacionales (convenios, recomendaciones, declaraciones...) en los que se trazan las directrices programáticas compartidas para reformas a más largo plazo.

Los dos últimos de estos tres análisis se corresponden con el título de esta INTRODUCCION («caracteres comunes y orientaciones de futuro» de la jubilación en Europa). El primero de ellos debe ser contenido de los siguientes capítulos, en los que se incluirán referencias críticas ocasionales a la situación presente y a las perspectivas futuras de la jubilación en España.

## I. LOS PROBLEMAS DE LA JUBILACION EN EUROPA

*La comunidad de problemas* es, sin duda, el motivo principal de la definición de políticas comunes y, sobre todo, es la garantía definitiva de que esas políticas pueden alcanzar resultados eficaces y estables.

*La confluencia*, en efecto, de las crisis económica, demográfica y de empleo, así como la evolución de la estructura de las familias y los progresos de la medicina y otras ciencias conexas han dado paso en Europa a una situación caracterizada por estas circunstancias. (Ver cuadro I.)

**A) El incremento acelerado y constante del número de personas de edad.** Conforme a las informaciones estadísticas oficiales de la CEE, *Europa envejece a tal ritmo* que, a primeros de siglo, el número de mayores de 65 años habrá superado por primera vez al de niños y jóvenes, situándose para el año 2025 por encima del 20% de la población total.

Ese mismo año será población pasiva (niños, jóvenes y ancianos) cerca del 60% de la población europea.

Salvo que se mantenga en actividad productiva a los pensionistas, compatibilizando sus ingresos por pensión y trabajo, el envejecimiento de la población supondrá dificultades financieras para los regímenes de pensiones, al hacer disminuir sensiblemente el número de cotizantes y aumentar en paralelo el de beneficiarios.

Hay que anotar, pese a todo, que se utiliza a veces la demografía como un pretexto de *concreción remota* que trata de interrumpir el progreso social en el presente.

Aunque las cosas no estén tan claras, lo probable es que las nuevas tecnologías y la internacionalización económica harán compatibles la adversidad demográfica y el amplio y

sostenido desempleo con el crecimiento económico («... el crecimiento económico —dicen los especialistas— es la hipótesis más verosímil en el porvenir»). Y, sin duda, sólo del crecimiento económico depende la solución de los problemas financieros actuales de la Seguridad Social.

El progreso científico y técnico, pues, prefigura el futuro de la Seguridad Social mucho más que la demografía. Dicho de otro modo: la relación activos-pasivos es un dato no condicionante a medida que el progreso hace de un activo futuro el equivalente a decenas de activos en el pasado.

**B) El considerable aumento, sobre todo, de la población anciana de más edad** (los mayores de 80 años o «gran edad»), en la que inciden con mayor intensidad y frecuencia las necesidades y los riesgos y, por tanto, la precisada atención y asistencia constantes y más costosas.

Se ha constatado en Francia recientemente que a partir de la edad de 50 años aumenta sensiblemente el consumo sanitario y farmacéutico y que, desde los 70 años, el consumo de estos servicios se triplica por comparación con el consumo medio por habitante.

Conviene anotar que España, donde se dan las más altas expectativas de vida, es uno de los países más amenazados por el *incremento de los gastos complementarios* de las pensiones jubilatorias (sanidad, farmacia, servicios de ocio...).

**C) El sensible predominio cuantitativo de las mujeres entre las personas de edad**, o «feminización» de la población anciana, sobre todo en los países más desarrollados. El fenómeno tiene un interés muy directo para los sistemas de Seguridad Social, obligados por imposición comunitaria a eliminar cuantas *discriminaciones indirectas* se oponen en su seno a

la igualdad de derechos de los sexos. Sabido es que, *por razón de las dificultades para el empleo femenino*, tales derechos corresponden hoy a las mujeres, por lo general, *no a título propio, sino como derechos derivados* de los de sus maridos. Son los suyos, pues, derechos precarios y condicionados, *especialmente sensibles a la creciente inestabilidad de las uniones matrimoniales*: «la disolución del matrimonio, ha dicho la OIT, ha sustituido a la viudedad como *riesgo mayor* para las mujeres casadas que, debido a sus responsabilidades familiares, no pueden participar en el mundo del trabajo».

La necesidad consiguiente de instituir unos *derechos de pensión propios e independientes para las mujeres*, haciéndolo además sin reparar en la más que probable ausencia de cotizaciones de la mayoría de ellas, no es tarea fácil. Pero es una tarea necesaria, si se quiere adecuar las instituciones protectoras a la realidad social.

**D) El aislamiento en el medio rural de un buen contingente de la población de edad**, medio en el que es *más difícil y más costoso* provisionar a los jubilados de los necesarios servicios sanitarios y sociales complementarios.

En 1981, cerca del 20% de los mayores de 65 años vivía en España en ese medio, en una situación de *creciente aislamiento* como consecuencia del sostenido proceso de las migraciones de los más jóvenes a la ciudad o al extranjero.

**E) El cambio de valores sociales y sus consecuencias sobre la estructura, la composición y las funciones de las familias.**

Se prevé un incremento de la exclusión del núcleo familiar básico de convivencia de la *primera generación*, abandonando la antigua configuración patriarcal de las instituciones, en la que se mezclaban las generaciones y donde los ancianos disponían de una función y un acodo social propios.

Asimismo han de valorarse los efectos sobre la seguridad económica de la *inestabilidad de los matrimonios*, el descenso de la nupcialidad y la proliferación de las *uniones de hecho*.

Cabe prever, en todo caso, la desatención de los ancianos por parte de las familias. De este modo, la familia puede dejar de ser la alternativa barata (o el complemento invisible pero poderoso) de las políticas de protección social públicas. Y esto sí que agravará los costes de la Seguridad Social de modo insoportable.

**F) Las transformaciones del mercado de trabajo** y sus repercusiones en la estructura de los sistemas de pensiones, a las que ya me he referido.

**G) En fin, la imparable expansión de la economía sumergida** (trasunto del coste y la complejidad institucional de los regímenes fiscal y de pensiones y que reduce aún más los ingresos de estos últimos regímenes), y la tendencia a la *generalización del abuso y el fraude* en el uso de los servicios y en el acceso a las prestaciones (que es, asimismo, derivación de la compleja entaña de los procesos asistenciales y que incrementa injustificadamente el gasto social).

Resulta muy claro que la difusión de la economía sumergida (entre un 10% y un 20% en Italia, España y países de parecida «educación» comunitaria) es consecuencia de las facilidades existentes para la evasión contributiva (cargas fiscales y cargas sociales) y de la impunidad para la utilización desviada de las prestaciones de Seguridad Social.

**Todas esas causas propician las políticas reformistas destinadas a:**

– **Corregir**, en primer lugar, *el descontrol del intervencionismo estatal* (se estima en Europa que la espontaneidad de su actividad asistencialista ha situado a ésta en límites difícilmente soportables).

– **Diversificar**, al tiempo que se exceptúa y se limita el sector público de protección social en instancias múltiples de acción y decisión.

– **Acomodar** la Seguridad Social a la doble exigencia provocada por las consecuencias cuantitativas y cualitativas de la actual y tercera ola de los **movimientos migratorios** y, sobre todo, al proceso en curso de «*globalización*» de la economía.

Así pues, el presente y futuro de los regímenes europeos de pensiones están marcados por tres factores esenciales: **despublificación** (o *privatización parcial* o relativa de sus estructuras organizativas y gestoras); **descentralización** (que permite una cierta pérdida de uniformidad a sus prestaciones y servicios), y **desnacionalización** (que fuerza a las políticas de reformas hacia la convergencia con otras políticas nacionales comparadas y con las pautas y recomendaciones de origen internacional. (Ver cuadro II.)

Se trata, en suma, de una acción conjunta de *restricciones protectoras* y de *transferencia de responsabilidades asistenciales* desde el Estado a los individuos, a las familias, a los grupos sociales y, en general, al sector privado.

Esta última reflexión advierte claramente que los problemas del porvenir son abrumadoramente más difíciles que los del pasado; que *están por venir los peores efectos socio-económicos* derivados de la «*masificación*», de la «*feminización*» y de la «*ruralización*» de buena parte de la tercera edad, así como de los que originan la *prolongación de la vejez*, la *inestabilidad del empleo*, la *creciente movilidad internacional* de la mano de obra, la *multiplicación probable* y la *prolongación de las situaciones de inactividad* de «*valor social*» (maternidad, excedencias para el cuidado de menores o de familiares enfermos...), el *aplazamiento en la edad de admisión al trabajo* y, desde luego, la *contracción asistencial* de los *sistemas contributivos de protección social*.

Como he anticipado, es precisamente la constatación de todos esos problemas y su previsible agravación la causa probable de los *dos fenómenos que corresponde analizar ahora*: respectivamente, las *transformaciones recientes* de la jubilación en Europa y la *existencia de un completo programa internacional europeo* para el envejecimiento.

**Veamos la primera de esas dos cuestiones.**

## 2. EVOLUCION RECIENTE DE LOS REGIMENES LEGALES DE LA JUBILACION EUROPEOS

La *evolución general* de las políticas de protección de la vejez durante estos años toma esta triple dirección (ver cuadro II):

**A) EN PRIMER LUGAR**, se observa una *tendencia general hacia la convergencia de los sistemas* basados en dos puntos de partida muy diferentes: el modelo Bismarck, concebido como un sistema de garantía de las rentas profesionales, y el modelo Beveridge, concebido como un sistema de garantía de un mínimo vital. Es tal la integración de ambos que ahora es posible afirmar que tanto Bismarck como Beveridge pertenecen al pasado (Tamburi).

De esta manera, en Dinamarca, Países Bajos, Inglaterra..., el tradicional régimen nacional básico aparece ahora «recubierto» para los asalariados con un régimen complementario de pensiones públicas relacionadas con el importe de los salarios precedentes de sus beneficiarios.

En el lado contrario, en Bélgica, Francia, Luxemburgo..., se ha producido el nacimiento, —o el perfeccionamiento— dentro de la Seguridad Social o de la Asistencia pública, de sistemas de garantía de un mínimo vital.

Ese proceso de convergencia de modelos originariamente tan dispares es lo que ha permitido al Consejo de Europa la identificación de un *nuevo fundamento y propósito de carácter complejo, para la Seguridad Social*: «... el nuevo fin de la Seguridad Social en Europa —dice el Consejo de Europa— tal y como se desprende de la evolución reciente de las respectivas legislaciones nacionales, es el de garantizar a todos los ciudadanos unas prestaciones mínimas, y a los trabajadores, además, el mantenimiento de la cuantía de los ingresos obtenidos durante su vida activa».

La versión extrema de esa tendencia es fácilmente perceptible: se trataría de reconducir la Seguridad Social pública de base hacia las pensiones igualitarias, universales, no contributivas y sometidas a prueba de necesidad, dejando los actuales regímenes contributivos (profesionales y obligatorios) en manos de la iniciativa privada complementaria.

**B) EN SEGUNDO LUGAR**, se descubre una imparable tendencia hacia la «*universalización*» de los sistemas de pensiones de vejez con cargo a la Seguridad Social. Es ésta una dirección evolutiva que, obviamente, se liga estrechamente a la anterior: **todo anciano tiene derecho a una pensión que le asegure medios materiales de vida suficientes.**

Las *discrepancias vienen despues*: en el método «universalizador» (elección entre la mera generalización progresiva de la rama de pensiones contributivas, extendiendo la obligatoriedad o la posibilidad del pago de cuotas a los no profesionales, o la creación de una nueva rama de «prestaciones no contributivas»); en el *régimen jurídico* de la protección (elección entre condicionar, o no, la concesión de tales nuevas pensiones no contributivas a la previa «prueba de falta de recursos» del solicitante); elección en la *determinación del sujeto protegido* (el anciano individualmente considerado o el núcleo familiar —generalmente la pareja de ancianos— en el que convive); elección entre *otras muchas variedades* para otros numerosos aspectos de su regulación.

Son *ejemplos de «universalización» reciente* los nuevos regímenes de pensiones de Italia, Portugal, Bélgica, Luxemburgo..., todos los cuales se han unido a los ya existentes en otros países (en general, los situados al norte de Europa) para hacer de la protección social a la vejez una institución sin límites subjetivos.

Es obvia la doble faz de la nota del «universalismo»: tanto puede ser una medida ex-

pansiva y socializada como una fórmula restrictiva destinada a limitar la iniciativa y el coste público de las pensiones.

**C) EN TERCER LUGAR**, se advierte una acusada *tendencia a revisar al alza las edades normales del retiro, ampliando los supuestos posibles para acceso —voluntario u obligatorio— a la jubilación anticipada.*

Ahora los esfuerzos ya no se orientan, como durante los primeros años de crisis, a «*reservar el trabajo disponible a ciertas categorías de la población*», apartando de él a las demás categorías, y entre ellas la de los trabajadores de edad.

Se asiste, así, a un *cambio de decoración*: mientras que antes se *oponían los apremios financieros* a las reivindicaciones sociales y sindicales que reclamaban un adelanto de la edad de jubilación, se estima ahora que el *interés de la economía puede coincidir con esas reivindicaciones sociales.*

A veces, incluso se desbordan esas reivindicaciones sociales con la adopción de fórmulas diversas, con frecuencia adoptadas en el marco de las disposiciones relativas al paro y la protección contra el desempleo (Dupeyroux).

El caso europeo más claro de esta política se da en Francia, pero no únicamente en Francia. Holanda, por ejemplo, ha creado la figura de la jubilación anticipada forzosa.

Pero la opción ni es estable en el tiempo, ni lo es en el espacio. Debe anotarse, para confirmarlo, el caso alemán que aspira a elevar la edad jubilatoria de todos los empleados públicos, al tiempo que se reduce sensiblemente (acudiendo posiblemente al método de las jubilaciones anticipadas incentivadas) el número de esos empleados. **En España**, el Gobierno acaba de renunciar a la incorporación de me-

didada semejante en la Ley de Presupuestos para 1995, si bien ha anunciado su intención de re-plantearla en breve.

**D) En el terreno de las medidas concretas**, las políticas de reforma europeas se afanan en la doble tarea de reequilibrar los niveles de gastos e ingresos y de influir sobre el número de personas de avanzada edad con derecho a pensión contributiva.

Las medidas en cuestión son de dos tipos: **estructurales** (destinadas a renovar los fundamentos organizativos de los respectivos regímenes protectores) y **no estructurales** (orientadas preferentemente a la reducción de costes). (Ver cuadros III y IV.)

Entre estas últimas (las no estructurales) se aprecian medidas de *reducción en la cuantía de los derechos* (importes iniciales menores, negativa a la indexación, eliminación de suplementos por mínimos...); y de *aumento de los ingresos* (con la sustitución de cuotas por aportaciones financieras estatales, sea en concepto de asignaciones presupuestarias generales, sea —como en Francia— en concepto de «tributos sociales» de nueva planta).

La *reforma de las estructuras* se alimenta, en términos generales de la invocación a la tarea aseguradora (sea en régimen de colaboración, sea como actividad sustitutoria de los regímenes públicos) del sector asegurador privado. Se trata de desviar parte de los regímenes públicos hacia los regímenes profesionales o al ahorro privado. De hecho, las políticas activas europeas de reforma acumulan ya numerosas medidas y experiencias en esa doble dirección. De ellas resulta (De La Torre-Gonzalo):

- El incremento de la participación de la *negociación colectiva* en la formación (y transformaciones) de la Seguridad Social contributiva.

- El reforzamiento de las instituciones protectoras de la Asistencia Social y, en general, de la *Protección social no contributiva*.

- La *reducción paulatina* de las prestaciones de Seguridad Social contributivas o asegurativas cuyos déficit se cubren con las suplementarias de la Asistencia Social y las demás públicas no contributivas, así como con las complementarias de los regímenes de previsión voluntaria.

- La «*liberalización*» máxima de esos mismos regímenes de previsión libre, sobre los que incide una política continuada de «desreglamentación» y apoyos fiscales.

- La «*desafiliación*» opcional de los regímenes públicos, abriendo la posibilidad de elección entre ellos o regímenes privados alternativos o sustitutorios.

- La *privatización –más o menos pura– de la gestión* de los propios regímenes públicos, sobre todo de los correspondientes a las ramas (o seguros) de enfermedad y de pensiones...

- La *simplificación de la estructura* de los regímenes asegurativos, algunas de cuyas ramas

clásicas (como la del accidente de trabajo como riesgo cualificado) tienden a desaparecer por artificiosas, discriminatorias y, en todo caso, de administración costosa y de litigiosidad intensa.

- La *diversidad de la organización administrativa*, que tienden a constituirse mediante instituciones especializada por ramas de la protección, por territorios autónomos o por iniciativa de determinadas entidades sociales (corporaciones, sindicatos...).

Se trata de una característica que debería tener prioridad entre nosotros, supuestas sus resonancias constitucionales, ya que aquí debe relacionarse con el **encaje de la Seguridad Social en el «Estado de las Autonomías»**.

- La mayor consiguiente *integración –constitutiva y aplicativa–* de todas las manifestaciones privadas y públicas de protección. Se concluye en la necesidad de integración o coordinación –incluso en espacios internacionales limitados– de todos los regímenes públicos entre sí y con los no obligatorios y, por esa vía, en la conveniencia de dotar de mayor homogeneidad a los regímenes complementarios. (Ver cuadros II, III y IV.)

### 3. SOBRE EL FUTURO DE LA JUBILACION EN EUROPA

Pero «la tendencia no es el destino» y las políticas activas en el presente pueden alterarse en el futuro, sea como consecuencia del cambio de coyuntura (la historia reciente de la Seguridad Social europea está marcada por sus «dosis» distintas, según cuales sean en cada momento las circunstancias socioeconómicas), sea por el diseño y aplicación deliberada de un *programa internacional compartido* de reformas.

En todo caso, preguntarse sobre el futuro de la jubilación en Europa obliga a reflexionar, como cuestión previa, sobre si existe o no una preocupación europea compartida sobre los problemas del envejecimiento; más aún, equivale a preguntarse si existe o no una *política común* (o, al menos, unas bases coincidentes en las políticas de los distintos países del área) para afrontar aquellos problemas.

Sólo una vez resuelta esa cuestión previa estaremos en condiciones de saber si existe o no un *futuro distinto* para la jubilación en Europa y, por tanto, sólo entonces nos hallaremos en disposición de indagar cuáles sean los factores determinantes de esa previsible evolución.

Pues bien, *la respuesta es claramente afirmativa*. Se da en Europa, sin duda, una coincidencia esencial de tendencias políticas en orden a la protección de la ancianidad.

Esa doctrina común europea sobre los problemas del envejecimiento y sobre sus remedios está contenida en *diversos Documentos internacionales* de alcance y origen diferentes. Tales son:

1.º *El informe de la Comisión CEE* sobre los «Principios de una política comunitaria de la edad de jubilación y sobre su aplicación

en los Estados miembros», fechado en Bruselas el 2 de julio de 1986.

2.º *La Resolución del Comité de Ministros del Consejo de Europa* n.º (77) 34, sobre Preparación a la Jubilación.

3.º *El «Informe Regional Europeo sobre aplicación de las recomendaciones del Plan Internacional de Naciones Unidas sobre el Envejecimiento»*, aprobado en Varsovia en el año 1986.

4.º *El documento del Consejo de Europa sobre generalización de la Seguridad Social*, titulado «la ampliación de la Seguridad Social como aspecto de la Política Social».

5.º *El Proyecto de Informe de la Comisión de Asuntos Sociales y Empleo del Parlamento Europeo* sobre «Aplicación de la recomendación del Consejo relativa a los principios de una política comunitaria de la edad de jubilación», fechado en octubre de este año.

Esta Documentación específica europea se enmarca en el plano universal en las recomendaciones contenidas en otros dos Documentos:

1.º El denominado «*Plan de Acción Internacional de Naciones Unidas sobre el Envejecimiento*» (Viena, 1982).

2.º *La Recomendación n.º 162 de la OIT*, sobre «Trabajadores de Edad».

Todos estos Documentos, y en particular los específicamente europeos, incorporan una serie de medidas, de las que luego se trata, cuya conjunta consideración permite concluir en su preferencia por una jubilación (ver cuadro V).

- **Flexible** o personalizada.
- **Voluntaria** en cuanto a la opción de la edad de retiro.
- **Progresiva** o gradual.
- **Generalizada** o universalista, es decir, asistida o pensionada con independencia del carácter de contribuyente o no del anciano al sistema de Seguridad Social aplicable.
- **Informada** o consciente.
- **Independiente** en el marco de la política social general.
- **Participativa** (tanto en lo referente a la programación y desarrollo de los servicios sociales complementarios y, en general, en cuanto a la participación de los ancianos en todas las decisiones que les conciernen, como en lo relativo al mantenimiento de algunas actividades profesionales, supuesto el alto significado del trabajo en las sociedades contemporáneas).

El «programa» europeo en cuestión puede resumirse del siguiente modo:

**1) Recomienda a los Estados** la creación de un órgano o de un «mecanismo» de ámbito nacional capaz de protagonizar la puesta en aplicación de una *política autónoma y especializada* para la vejez.

Así se dice en alguno de los Documentos (N.U.) citados que «... reconociendo la naturaleza interdisciplinaria de los problemas relacionados con el envejecimiento... (se) ... destaca la necesidad de un *mecanismo nacional que facilite la planificación (la coordinación) y la realización de actividades...*» para darles solución.

El mismo Documento recomienda: «Que los Gobiernos establezcan un *organismo o comité central coordinador* para planificar, ejecutar

y evaluar políticas, servicios y programas para los ancianos, y que los Gobiernos adopten *medidas para asegurar que los ancianos integren los órganos asesores que dirigen la planificación y la prestación de servicios sociales* destinados a las personas adultas de más edad.»

Consecuentes con esta necesidad, los Gobiernos de la mayoría de los países miembros de la CEE *han definido políticas sectoriales para la vejez*, siendo los menos los que atienden a los problemas y necesidades de la población de edad indiferenciadamente en el marco de la política social global. Así, en Francia existe un «Comité de Jubilados y Personas de Edad», de ámbito nacional, con ramificaciones en los niveles regional y departamental. En Italia se desarrolla un programa tendente a favorecer la presencia y la participación de los ancianos en las instituciones en las que se trata sobre sus problemas. En Luxemburgo opera un denominado «**Consejo Superior de Personas de Edad**», en el que se congregan los representantes de diversos Ministerios con competencias en la política de vejez y los de las asociaciones no gubernamentales que se ocupan de los mismos temas. Holanda, por su parte, dispone de una comisión interministerial encargada de orientar la política en favor de los ancianos. Grecia, por el contrario, como España, *carecen de un centro de referencia universal en la materia, quizá porque tampoco disponen de una política especializada e integral para el envejecimiento.*

En relación con nuestro país, conviene destacar únicamente tres puntos:

- **En primer lugar**, que la tarea de planificación y ejecución más sobresaliente es la que desarrolla la **Secretaría General para la Seguridad Social**, de la que dependen el Instituto responsable de la mayor parte de las pensiones. Pero su tarea se lleva a efecto dentro de los estrechos márgenes de que la propia Secretaría dispone; no están en absoluto ins-

tucionalizados los procedimientos de iniciativa y de relación con los demás organismos públicos, ni las conexiones con los institutos privados dedicados a la atención de los ancianos.

La reciente constitución de un Consejo de las Personas mayores es, sin lugar a dudas, un paso adelante para resolver las carencias apuntadas. Pero no es un paso significativo; se desvincula del Departamento Ministerial que afecta a los ancianos y a sus condiciones de vida con mayor intensidad, y se ordena como un órgano más retórico que eficaz, es decir, del que no cabe esperar iniciativas ni una participación crítica efectiva. Eso al menos es lo que su configuración inicial aparenta.

— **En segundo lugar**, que la participación de los propios pensionistas —no ya en la programación de políticas sino ni siquiera en el control de su aplicación y gestión—, es muy limitada y, cuando existe, generalmente indirecta, en cuanto que se opera sólo a través de los *Sindicatos* y de la *Organizaciones empresariales*.

Sin embargo, la «nacionalización» de la Seguridad Social española —su mantenimiento por los poderes públicos» como «régimen público» de protección para «todos los ciudadanos», según nuestra definición constitucional—, obliga a disponer, por principio, de una *mayor amplitud y diversificación de los cauces participativos*. En este sentido son muy de atender las *recomendaciones de la OIT* según las cuales procede que las instituciones de Seguridad Social expandan los cauces para la participación en sus mecanismos consultivos y en su administración hacia los *ancianos*, los *inválidos* y, en general, hacia los *pensionistas*.

Parece inevitable que el solapamiento entre el Consejo de las Personas mayores y el del INSS en lo relativo a las cuestiones sobre rentas de la tercera edad, cederá en favor de éste

último, donde los ancianos carecen de representación.

— **Por último**, que en contradicción con las nuevas orientaciones políticas (que tratan de promocionar las pensiones privadas complementarias a costa de las públicas básicas, procurando la debida interrelación entre ambas) se ha decidido privar a la citada Secretaría General de Seguridad Social de toda competencia en relación con estas pensiones privadas, rompiendo una antigua tradición que le asignaba competencia exclusiva.

2) Los Documentos considerados recomiendan, asimismo, que la jubilación comporte una *presencia social activa de los ancianos*; que ser pensionista por vejez no constituya, como hasta ahora, un factor de contraparticipación, una *causa de marginación o exclusión de la vida colectiva*.

Con ese objeto, insisten en la conveniencia de *no incompatibilizar la pensión y el trabajo*; o *hacerlo sólo hasta cierto grado, o hasta cierta edad, mas no de modo absoluto*.

Subrayan también las *ventajas* que puede suponer para el conjunto social la movilización de las experiencias y los recursos profesionales, técnicos, intelectuales y culturales de los ancianos.

La comisión CEE pide, expresamente, el «*reconocimiento* (para los jubilados) del derecho a ejercer, cuando menos, una **actividad profesional limitada** después de obtenida la pensión».

«**Los jubilados** —insiste en otro pasaje el referido Documento comunitario— **no pueden quedar excluidos de ninguna forma de actividad remunerada.**»

En concordancia con esos planteamientos comunes, diversos Estados miembros han pro-

cedido a suavizar sus normas anticúmulo pensión/rentas de trabajo, admitiendo para los pensionistas **«bien trabajos ocasionales o trabajos limitados a ciertas profesiones, bien trabajos afectados por un límite de ingresos»**.

**Bélgica**, por ejemplo, admite que el pensionista —sea del sector privado o del sector público— puede continuar ejerciendo una actividad profesional dentro de cierto límite de ingresos (2/3 de los ingresos anteriores a la jubilación) sin que su pensión se vea afectada. En el mismo sentido, **Grecia** admite la realización de un trabajo asalariado a los pensionistas con pensión reducida del Sistema General, siempre que no excedan de un límite; en otro caso, la pensión queda en suspenso. **Luxemburgo**, por su parte, proyecta en la actualidad reformas legislativas que propicien también una compatibilidad limitada.

Por el contrario, **Francia, Italia, España** y otros países han configurado sus sistemas jubilatorios como una oferta para los ancianos de opción radical entre la pensión o la continuación del trabajo. Sin duda, los problemas del empleo son la causa que aún retiene en estos países la adopción de medidas en contra de la acumulación de pensiones y salarios.

El **caso español** es, en cierto modo, *contradictorio*. Es conocida su reciente y *rotunda posición anticúmulo*, hasta el absurdo de imponer límites también a la acumulación de dos pensiones basadas ambas en regímenes de *aseguramiento obligatorio* o regímenes legales y, en el caso de los funcionarios, entre las que proceden de *regímenes complementarios con las pensiones básicas a las que complementan*.

Esas contradicciones, acentuadas en los últimos años a través de las sucesivas Leyes anuales de Presupuestos, tienen expresión suprema en la *prohibición general del trabajo de los ancianos jubilados al tiempo que se autoriza, también de modo*

*general, el trabajo de los pensionistas inválidos permanentes absolutos y grandes inválidos* (véase artículo 147 de la LGSS y artículo 2).

3) La tercera recomendación europea es favorable a la *pensión de jubilación o vejez generalizada o «universalista»*, es decir, a su configuración como un derecho *extensivo a toda la población residente, como un derecho propio y nunca derivado, y por tanto, independiente de que su beneficiario haya sido o no cotizante*. El grupo de Expertos de la OIT (1983) ha recomendado que la *«garantía de unos ingresos mínimos para todos los residentes sea considerada como el gran objetivo que se debe asignar a la política de Seguridad Social de aquí al año 2000»*.

La cuestión goza de atención preferente en la mayoría de los *programas europeos de reforma de la Seguridad Social*, que dedican sus esfuerzos a revisar las instituciones aseguradoras obligatorias con objeto de facilitar una mayor equivalencia en la relación coste-beneficio para sus afiliados, *compensando los efectos restrictivos de esa política con la creación —o el perfeccionamiento— de regímenes no contributivos de protección social garantizada*. Ya antes he citado algunos países que disponen de este tipo de regímenes, y a aquellos otros que lo han implantado recientemente.

La fórmula española de las **«Pensiones no contributivas»** parece interesante. Cabe no obstante apuntar algunos puntos críticos:

— No implica de suyo, una plenitud, una opción universalista; sólo alcanza a los ancianos sin recursos, a diferencia de numerosos modelos europeos donde este «primer pilar» de pensiones es general.

— Cede a los regímenes de pensiones **«contributivas»** la función de suplemento por mínimos a quienes ni siquiera alcanzan, en el citado pilar contributivo, el importe uniforme establecido para las pensiones para no cotizan-

tes. De ahí que en España se produzca un régimen discriminado de garantía de mínimos de subsistencia, que es de nivel distinto para contribuyentes y no contribuyentes, pese a financiarse en todos los casos con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

—La cuantía de estas pensiones no contributivas no satisface el principio constitucional de suficiencia (o, lo que es lo mismo, de objetividad en el señalamiento de los «niveles mínimos de subsistencia» que deben ser atendidos). Por el contrario, su cuantía se fija libre y descomprometidamente por el legislador, quien decide conforme a un criterio de circunstancias. Las recomendaciones internacionales desaconsejan ese método, y proponen que se determine un porcentaje —entre el 30% y el 40%— del salario medio bruto de un trabajador manual no especializado de la industria o los servicios.

—Por último, su regulación contempla órganos, métodos y contenidos diversos para calificar la invalidez que da derecho a prestaciones no contributivas y a las contributivas.

Es, sin duda, un nuevo atentado contra el principio de igualdad que la Constitución propugna.

4) La jubilación, según las mismas recomendaciones internacionales, debe ser **voluntaria**.

No es necesario insistir demasiado en una recomendación que tiene aplicación generalizada en todos los países. Son, en efecto, excepcionales, las prohibiciones establecidas en el Derecho Comparado en relación con la posibilidad concedida a los ancianos para **retrasar voluntariamente la edad de su retiro**.

Sí caben, en cambio, dos observaciones para el caso de España:

— **La primera**, que se mantiene el «retiro forzoso» a ciertas edades para los funcionarios públicos, incluso aunque su capacidad de trabajo y su rendimiento profesional sigan siendo los mismos. Sin perjuicio de admitir que se trata de una excepción con notable implantación en el medio internacional, es preciso admitir también que, al menos para ciertas categorías de funcionarios, es una excepción *carente de toda lógica* y, por tanto, gravemente discriminatoria.

— **La segunda**, que aunque dicha posibilidad está reconocida al resto de los trabajadores, no está suficientemente estimulada, al no preverse por las normas aplicables un incremento en la cuantía de la pensión reconocida en función del tiempo transcurrido desde el cumplimiento de los 65 años. En efecto, según dispone el art. 16 n.º 2 de la Orden de 18 de enero de 1967, las cotizaciones de los jubilados que suspenden el cobro de su pensión para realizar temporalmente nuevos trabajos sólo podrán servir para mejorar el porcentaje de pensiones, pero no los demás elementos determinantes de su cuantía.

5) La jubilación debe ser *flexible*, entendiéndose por tal la posibilidad de solicitar por anticipado la pensión, con efectos distintos en su cuantía según cuales sean los fundamentos de dicha decisión (no es lo mismo hacerlo por el carácter peligroso, penoso, tóxico o insalubre del trabajo que se desempeña, que por mera conveniencia personal), si bien —y como advierte la Comisión CEE, con referencia a este último caso— «las reducciones que se impongan a las cuantías de la pensión solicitada anticipadamente *no deben tender a desvirtuar el ejercicio de dicha facultad*».

Los elementos que se toman en consideración para promover esa posibilidad son tanto de índole personal como profesional. Así, y en el primer aspecto —**el personal**—: la existencia o no de hijos a cargo; la posibilidad de obtener una pensión complementaria o de empresa; en

los emigrantes, el deseo de regresar al país de origen o al pueblo natal; el interés por iniciar una serie de actividades recreativas y ociosas programadas...; en el segundo aspecto —**el profesional**—: el caso ya citado de la prolongada exposición a riesgos (actividades peligrosas, penosas, tóxicas o insalubres) de carácter laboral.

Se trata de una posibilidad muy extendida en las legislaciones de la mayoría de los países de Europa occidental: Bélgica, Dinamarca (donde cerca del 70% de los jubilados se benefician de una pensión de prejubilación), Alemania, Grecia, Francia, Holanda... Se trata para estos países de un objetivo político-social permanente, y no únicamente motivado por la difícil coyuntura del empleo:

**«La flexibilidad se ha convertido (en Europa) en objetivo de primer orden: se ha creado un consenso sobre la necesidad de conceder a todos los trabajadores el derecho a escoger, a partir de una determinada edad, el momento de su jubilación.»**

Tampoco es muy progresiva la *Seguridad Social española* en materia de anticipo de la jubilación, ya que la ley no la admite con carácter general. Prevé, eso sí, hasta cinco fórmulas posibles para facilitarla, pero se trata de fórmulas:

— **o excepcionales y muy restrictivas en cuanto a su ámbito subjetivo** (categorías y profesiones autorizadas), y que, por tanto, alcanzan a un escaso número de trabajadores (es el caso de los artistas, toreros y mineros).

— **o muy limitadas y rígidas en cuanto a los requisitos condicionantes de su concesión y también en los plazos de anticipación** (es lo que sucede con la *Jubilación Especial* a los 64 años —sólo un año de anticipación de la edad normal—, que está vinculada a la obligación de la empresa de concertar un

contrato de trabajo alternativo con un desempleado subsidiado o con un demandante de primer empleo).

— **o de carácter transitorio** y, por consiguiente, con un plazo limitado de vigencia, y referida únicamente a quienes eran ya trabajadores asegurados antes del año 1966.

En contraste con este estado de cosas, la demanda de jubilaciones anticipadas en España es extraordinaria: cerca del 50% de los nuevos jubilados en cada uno de los últimos años se acogieron a aquella modalidad transitoria, pese a que comporta reducciones muy importantes en la cuantía de la pensión. El dato es, por sí solo, demostrativo de *la urgencia* con que deben adoptarse medidas que, sin suponer un alto coste, generalicen la opción a todos los trabajadores.

Tal es la necesidad que *se ha hecho preciso recurrir a fórmulas sustitutorias para tratar de resolver aquella laguna de la Seguridad Social*. Me refiero a las denominadas **«ayudas equivalentes» a la jubilación**. Empero, su ámbito de acción no es suficiente, ya que exceptúa a los trabajadores de edad despedidos improcedentemente por *empresas no sujetas a expediente de regulación de empleo* (por reconversión o por crisis).

Muy resumidamente, puede afirmarse a este respecto que la legislación española considera *tres tratamientos diferentes* para otros tantos grupos de trabajadores, pese a que todos ellos presentan una situación de necesidad idéntica: se trata siempre de trabajadores despedidos por causas ajenas a su voluntad, prácticamente sin posibilidad de recolocación a causa de la edad (de sesenta a sesenta y cinco años) y sin derecho aún a pensión de vejez. El tratamiento más generoso corresponde a los *trabajadores de empresas incluidas en sectores industriales en reconversión*; el segundo, menos favorable a *trabajadores de empresas en crisis no pertenecientes*

a tales sectores; el tercero, que supone una desprotección total, afecta al resto de los trabajadores de edad que hayan sido despedidos impropriadamente.

El dato contrasta con la que constituye una vieja y actualmente reforzada tradición en el **Derecho europeo comunitario**: la inclusión en el marco de la protección social de los desempleados involuntarios de edad avanzada precisamente por la vía del adelanto de la jubilación con pensión plena, o mediante la atribución de ayudas equivalentes, en nada condicionadas por la situación económica de su última empresa.

Resta señalar, por último, que la previsión de la legislación española relativa al anticipo de la jubilación con pensión plena por razón de trabajos peligrosos, penosos, tóxicos e insalubres —que data nada menos que del año 1966—, no dispone aún de desarrollo reglamentario que permita su aplicación en la práctica, salvo para el personal de vuelo de trabajos aéreos y para algunos trabajadores mineros incluidos en ese Régimen General de la Seguridad Social. (También, por otra vía independiente de dicha previsión legal, existe esa posibilidad para ciertas categorías de trabajadores del mar, de la minería del carbón, ferroviarios, artistas y toreros).

6) La jubilación debe ser, también, **gradual o progresiva**, según las recomendaciones contenidas en los Documentos internacionales que venimos considerando.

Como muy certeramente resume la OIT, «la causa principal de las dificultades que se trata de remediar por medio de los programas de preparación para la jubilación es el **paso brusco de la actividad a la inactividad**, con la consiguiente reducción de los ingresos, por parte de personas que en su gran mayoría, son todavía perfectamente válidas. Por esta razón, se trata de favorecer la *reducción progresiva de la actividad profesional*, garantizando a la vez, en una medida variable, la conservación

de los ingresos, de suerte que el cambio de los ingresos procedentes de una actividad normal a los correspondientes a la pensión tenga lugar de manera progresiva». El método empleado para obtener ese resultado consiste en la *reducción temporal de las horas de trabajo de las personas de edad*, en la *reducción de sus ingresos salariales* y en el *reconocimiento de una pensión reducida*: **pensión anticipada reducida, salario reducido y trabajo reducido** se combinan proporcionadamente en este método de resolver los deseos y necesidades de los ancianos trabajadores y de sus empresas.

La Comisión CEE lo recomienda expresamente a los legisladores de los Estados miembros, razón por la que son ya numerosos países donde se aplican fórmulas de retiro gradual: **Bélgica** (donde opera tanto en el sector privado como en el público, y donde se accede a partir de los 55 años —50 en algunos casos, como el del personal docente—, y previo el requisito de cobertura de una cierta antigüedad), **Dinamarca** (que la concede a partir del cumplimiento de la edad de 60 años y también con el requisito de una cierta antigüedad en la actividad profesional), **Alemania** (que establece distintas edades de acceso a la jubilación flexible, siendo las más bajas las referidas a enfermos crónicos de alguna gravedad y a las personas aquejadas de algún grado de reducción de la capacidad), **Francia, Irlanda** (donde se aplica intensivamente en la función pública, en el marco del programa gubernamental sobre «reparto de trabajo» y donde consiste en hacer compartir de modo igualatorio entre dos personas tanto las tareas y competencias de un puesto de trabajo como el sueldo y las demás ventajas relacionadas con él), e **Italia** (que autoriza la progresividad sólo con dos años de antelación a la edad de retiro normal o general)

No se aplica sin embargo, al menos de un modo generalizado, ni en **Holanda**, ni en el **Reino Unido**, ni en **Luxemburgo**.

Por su parte, **España** contempla en su legislación desde hace pocos años la figura de la jubilación parcial, si bien la regula de modo *incompleto* y *defectuoso*, razón por la cual ha tenido muy escasa implantación en la realidad. Estas son sus limitaciones:

**Primero:** que *no se extiende sino muy excepcionalmente al sector público*, donde existen numerosos puestos de trabajo idóneos para su desempeño en régimen compartido o fragmentado, y donde son numerosos los profesionales (así los funcionarios docentes) a quienes hubiera sido preferible conceder la jubilación progresiva que —como se ha hecho recientemente, aunque se ha corregido en parte esa medida— jubilar de modo forzoso en edades inferiores a las que se fijaban en el derecho anterior.

**Segundo:** que su concesión se condiciona rígidamente a que la empresa concierte simultáneamente un *contrato de relevo* por la fracción de jornada correspondiente con un trabajador inscrito como demandante de empleo. Este requisito, no demasiado frecuente en el Derecho europeo, es un grave freno para que las empresas se avengan a los deseos de retiro parcial de sus trabajadores, ya que aquéllas se mueven en un contexto general de reducción y no de conservación de plantillas.

**Tercero:** que su regulación en el Real Decreto 1991/1984, de 31 de octubre, es *insuficiente* (ya que no establece previsiones fundamentales en su régimen jurídico, tales como el señalamiento del hecho causante, la posibilidad de suspensión por la realización de nuevos trabajos, el régimen de compatibilidades con otras prestaciones, el método de cálculo de la base reguladora en los supuestos de desempleo...), es demasiado **rígida** (ya que impide variaciones sensibles en cuanto al grado de reducción de la jornada y al contrato de sustitución) y es *«poco adecuada»* para su aplicación efectiva (obliga a los trabajadores a de-

cidir sin garantía de que el paso desde la plena actividad a la reducida se va a producir sin solución de continuidad y sin conocer cuál haya de ser finalmente el importe de su pensión reducida).

*El resultado de todo ello es lamentable:* se está desaprovechando el mejor instrumento para un eficaz reparto del trabajo, que es la ambición prioritaria en el momento presente de cualquier sociedad desarrollada.

**7)** La jubilación, por último, y según las instituciones internacionales europeas citadas, debe ser una situación social a la que se *accede de un modo consciente e informado*; es decir, a la que el individuo llegue preparado, dada la brutalidad de la transformación que supone en sus condiciones de vida, y con un *programa* de actividades sustitutorias para llenar el vacío que el retiro laboral supone.

Para la jubilación, en definitiva, es **preciso prepararse**. Como anota la OIT, «la preparación para la jubilación, que puede considerarse como un aspecto de la educación permanente de adulto..., consiste en ayudar a los interesados a que tomen conciencia por anticipado de la nueva situación que les espera y a procurarles todas las informaciones necesarias para que pueden hacerle frente en el momento oportuno».

La Comisión CEE recomienda a los Estados miembros el desarrollo de programas de preparación a la jubilación, y solicita que se definan y ejecuten tales programas *«... con la participación de las organizaciones representativas de los empresarios y de los trabajadores asalariados»*.

Sin embargo, los informes nacionales relativos al cumplimiento del Programa comunitario sobre la jubilación advierten de la escasa implantación en Europa de esta medida. De los doce países, sólo Bélgica (que tiene ordenada

en tres diferentes niveles —repectivamente, de empresa, de institución social no lucrativa, y de asociaciones y universidades de tercera edad— declara la ejecución de los correspondientes cursos, Irlanda (que ha creado un órgano administrativo específico para esto fines denominado «Consejo de Planificación de la Jubilación») y Luxemburgo (que informa de la existencia de planes de preparación para la jubilación sólo para empleados de las Administraciones Públicas) declaran también desarrollar algún tipo de actividades con ese fin. Aunque no lo declaran —quizá por su escasa implantación o por el carácter aislado de sus acciones—, existen experiencias de cursos semejantes en Gran Bretaña y Francia.

El Consejo de Europa, por su parte, en la Resolución (77) 34 de su comité de Ministros, recomienda a sus Estados miembros un conjunto de medidas sobre la preparación al retiro de mayor interés. Distingue el Consejo entre *medidas generales* y *disposiciones específicas*, y, entre las primera enumera:

- La utilidad de *reconducir* todas las acciones en este sentido hacia los planes generales sobre *educación permanente de adultos*,
- La eficacia de *instaurar en los órganos especializados de las propias Administraciones Públicas unos métodos de ayuda y coordinación* a cuantas *iniciativas privadas* operen en este campo.
- La necesidad de *contar con una acción concertada al respecto de las organizaciones de empresarios y de los sindicatos*.

Del conjunto de la Documentación consultada resultan claras las siguientes *directrices específicas y prácticas*.

—En el **contenido de la información a facilitar a los prejubilables** no deben faltar referencias a:

1) Los *ingresos posteriores al retiro* (modo de cálculo de las pensiones, complementos de éstas, plazos normales de trámite y resolución de las demandas de pensión, periodicidad en los pagos...).

2) Las posibilidades y límites legales para ejercer una *actividad remunerada* después de obtenida la pensión.

3) Los medios para prevenir el envejecimiento prematuro o acelerado (ejercicios físicos, periodicidad de los exámenes médicos, régimen alimenticio, readaptación...)

4) Las *actividades culturales y recreativas* recomendables.

— En cuanto al tiempo y el lugar de ejecución de los programas, se recomienda recurrir a los *5 ó 10 años inmediatamente anteriores a la jubilación*, y su celebración en el lugar de trabajo. Para ciertos casos (trabajadores autónomos, empleados de empresas pequeñas...) se consideran útiles reuniones para personas con problemas comunes en centros oficiales (municipales generalmente).

— Sobre la *organización y los participantes*, se recomienda *asociar al empresario y a los representantes de los trabajadores en la preparación y la ejecución* de los cursos, y que participen los *cónyuges* de los trabajadores que han de recibir aquéllos.

— Respecto de las horas de celebración, se propone que sean las normales de trabajo a título de *licencia de educación* o durante los fines de semana.

— Recomiendan, por último, realizar *campañas de información* de amplio alcance y continuas investigaciones y publicidad, con el fin de *sensibilizar a la opinión pública sobre la necesidad de la preparación a la jubilación*.

#### 4. DATOS INSTITUCIONALES MAS SIGNIFICATIVOS

Para completar lo hasta aquí expuesto, se hace necesario una descripción resumida de los aspectos de ordenación positiva de los regímenes de previsión considerados por países y por materias. Los siguientes datos institucionales permiten una idea completa de la estabilidad y calidad de la actividad asistencial de los ancianos en Europa.

##### A) ORGANIZACION

**Bélgica** dispone de unos elementos de gestión muy semejantes a España. Las entidades responsables son de naturaleza pública, disponen de autonomía administrativa suficiente, actúan bajo la tutela de la *Administración central del Estado* y se gobiernan de modo paritario por las representaciones sociales (patronales y sindicales), con la presencia en todo caso de un *delegado gubernamental* que vela por la legalidad de los acuerdos.

Las funciones recaudatorias y de distribución de recursos están centralizadas en un único organismo que interviene para los distintos seguros sociales, incluida la Oficina Nacional de Pensiones.

La presencia gestora privada en tales regímenes es inapreciable. También como en España, su participación se limita al Seguro de riesgos profesionales y, en menor medida, al de enfermedad, mas no en el de pensiones, que no dispone de asistencia de las compañías de seguro privadas ni de los fondos de aseguramiento colectiva.

En **Dinamarca**, contrariamente, la gestión se confía a las *Comunidades locales* (aquí, en España, está prevista su participación simplemente colaboradora, pero aun esta función menor viene gravemente dificultada por la in-

terferencia de las administraciones autonómicas y sus respectivas competencias estatutarias).

En el consejo de cada comunidad local opera una Comisión encargada de la administración de la Seguridad Social.

El modelo de gestión aplicado asegura la participación social más directa en su funcionamiento, la cual está cuidadosamente diversificada: intervienen representaciones sociales de los usuarios de cada servicio, además de los comunes o más generales.

La organización se completa con instituciones u órganos zonales (que comprenden a varias comunas) y concluye, en el nivel nacional, con el Ministerio de Asuntos Sociales. Este último está compuesto de funcionarios políticamente independientes (sólo el ministro dispone de cualificación política).

Por último, una entidad central (o nacional), dirigida por representaciones sindicales y patronales, se ocupa de la gestión de las pensiones de vejez del segundo pilar, es decir, de las «pensiones complementarias del mercado de trabajo».

En **Alemania**, la administración del Seguro de Pensiones, está también encomendada a *organismos de Derecho Público*. En ellos las representaciones sociales son poderosas (en competencias y en presencia relativa: el «principio de autogobierno» social de estas instituciones es un dato característico de la organización administrativa alemana).

No obstante, existe un control estatal acerca de su funcionamiento: se ocupa de vigilar la legalidad de sus acuerdos y supervisar su contabilidad. El control referido opera en doble plano: el federal y el de los Estados federados.

El seguro de vejez, en particular, dispone de una administración troceada por razón de las características profesionales y la agrupación territorial de los asegurados y beneficiarios: son distintos los organismos creados para los trabajadores manuales, para los empleados, para los mineros y para los agricultores. Todas esas organizaciones disponen de configuración local y participan en federaciones de nivel nacional.

**Francia** dispone de un único organismo central responsable de la administración de las pensiones jubilatorias. No obstante, se apoya en una *organización regional y dispone de estructura por regímenes* (según profesiones). Como en Bélgica y España, existe un organismo especializado para la gestión recaudatoria.

La participación social en el Gobierno de la Administración gestora francesa es plural y casi exclusivamente consultiva, tiene facultades decisorias mínimas y se compone por patronos y sindicalistas, pero también por representaciones de otros grupos de intereses.

El control estatal descansa conjuntamente sobre los Ministerios de Trabajo y de Finanzas.

**Luxemburgo** dispone de una *organización plural* incluso en lo referente a su control estatal (intervienen numerosos departamentos ministeriales según la naturaleza y destino de las prestaciones consideradas). Asimismo, están unificadas las tareas de recaudación y afiliación, y las de inspección.

El seguro de Pensiones se *administra por Cajas independientes*, concebidas a partir de las características profesionales de la población protegida: de Empleados privados, de Artesanos, Comerciantes o Industriales, de Agricultores o de otras categorías.

El funcionamiento de las Cajas es democrático y su composición representativa. Su con-

sejo de administración lo preside un funcionario designado por el Gran Duque.

La elección de los representantes es directa, exigiéndose a los elegibles los mismos requisitos que a los que participan en las elecciones locales.

La Seguridad Social se gestiona en **Gran Bretaña** por la propia Administración central del Estado: el *Departamento de Seguridad Social*. Este dispone, naturalmente, de oficinas locales y de centros regionales especializados en tareas específicas. Una de éstas —la de Newcastle— centraliza las tareas de cotización y finanzas.

En esta organización no está prevista participación social alguna, ni la cesión —en régimen colaborador o de sustitución— de tareas gestoras a la iniciativa privada. La omnipotencia del Estado a este respecto no está exenta, empero, de críticas.

Las cosas no son muy diferentes en **Irlanda**, donde se imita el módulo británico en su concepción y caracteres.

**Grecia**, por el contrario, dispone de un mosaico de instituciones gestoras públicas y privadas, se clasifican todas ellas en instituciones de seguro principal y de seguro auxiliar. Con todo, el Gobierno mantiene una política tenaz de limitación de los institutos de Derecho privado (desde 1970 resulta prácticamente imposible establecer entidades privadas para estos fines).

Por otra parte, la capacidad de autogobierno de las entidades —incluso de las privadas— está severamente limitada por el legislador que ha reservado al Estado competencias decisivas.

En las representaciones sociales se cuenta con los pensionistas (o beneficiarios no activos de la institución).

No tiene **Italia** grandes diferencias con España (es el modelo organizativo más común, por lo demás) en materia de estructura gestora. El *INFS* está encargado de la gestión de las pensiones. En una entidad pública autónoma, inscrita en el molde de la Administración institucional y, por tanto, sometida a la dirección y control gubernamentales. Los trabajadores son mayoría en los órganos colegiados del Instituto.

En los **Países Bajos** existe una tradición que deja en manos de las *asociaciones profesionales la administración de los seguros sociales*, en los aspectos más relevantes: concesión de prestaciones y recaudación de cuotas. Existen a este efecto diversas organizaciones representativas de empresarios y de trabajadores. No obstante, en cada rama de la industria, o en cada profesión, es sólo una la asociación. Tiene composición paritaria y goza de personalidad jurídica propia y privada.

Las pensiones del «**seguro general**» (las asociaciones se ocupan del «seguro de los trabajadores asalariados») se administran por el «**Banco de Seguros Sociales**», que dispone de personalidad jurídica pública y es de composición tripartita.

El control de todo el entramado gestor —público y privado— está encomendada al «**Consejo de Seguros Sociales**». Por otro lado, existe una denominada «estructura informal» de control y dirección en la que se engloban la Federación de Asociaciones Profesionales y la Asociación de Municipios que, pese a su falta de competencia, ejercen una considerable influencia.

En **Portugal**, la estructura administrativa de la Seguridad Social responde —por mandato constitucional— a los principios organizativos de unidad, participación y descentralización. La gestión real del sistema de protección descansa sobre los denominados «*centros regionales*

de *Seguridad Social*» autónomos y públicos. En su funcionamiento se hallan acompañados por unos «*consejos*» formados por *diversas representaciones sociales* (autoridades locales, sindicatos, empresarios, directivos de las entidades privadas de Seguridad Social...).

La propia *Constitución* reconoce «**el derecho a establecer instituciones privadas sin ánimo de lucro de solidaridad social que persigan los objetivos de la Seguridad Social**».

## B) FINANCIACION

En **Bélgica**, la fuente principal de recursos son las cotizaciones sociales. Se calculan sobre el salario bruto de los trabajadores, fijándose por ley los correspondientes porcentajes. Existe también la obligación de cotizar para numerosas categorías de pensionistas (entre ellos, los de jubilación anticipada).

Las aportaciones estatales alcanzan el 20% de los gastos por pensiones de jubilación (y las de supervivencia, que se conciben como una modalidad de aquéllas en casi todo el panorama europeo).

El conjunto del sistema protector obtiene medios financieros suplementarios mediante figuras atípicas: un 10% de las primas del seguro del automóvil, una «cuota de solidaridad» de los funcionarios públicos, una «cuota adicional» de quienes tengan unos ingresos de alta cuantía...

En **Dinamarca**, sin embargo, la mayoría de las prestaciones de la Seguridad Social se financian mediante los impuestos generales: el *Estado* y *las comunas locales* soportan la mayor parte de las pensiones.

Sin embargo, las «pensiones complementarias del mercado de trabajo» se costean por

cotizaciones sociales en su integridad. La proporción en sus finanzas es de 1/3 del trabajador y 2/3 la empresa.

En **Alemania**, la fuente financiera principal son las cotizaciones sociales. La cuota se calcula sobre el salario pagado, hasta un límite máximo. Empresarios y trabajadores pagan por mitades las cotizaciones a los seguros sociales, salvo en el caso de asegurados con bajos ingresos (en cuyo caso la cuota es a cargo integral de su empresa).

Además de los ingresos por cotizaciones, el Estado aporta a los Seguros Sociales, y sobre todo, al de vejez e invalidez, importantes apoyos financieros.

El régimen general de Seguridad Social en **Francia** está financiado en su mayor parte mediante contribuciones sociales de empresa y trabajadores. El Estado sólo aporta las cuotas de ciertas categorías marginales de asegurados. Pero existe una fuente estatal de recursos especiales financieros: los impuestos —o parte de los impuestos— sobre el alcohol, anuncios farmacéuticos y de vehículos.

Las cuotas se calculan sobre los salarios, hasta un límite máximo, y se someten a tipos tributarios proporcionados a sus respectivas cuantías. Excepcionalmente (empleados de hogar y otros) las cuotas son uniformes (de cuantía fijas).

Las especialidades del régimen financiero en **Luxemburgo** son mínimas: los asalariados cotizan a partes iguales con sus empresas, los pensionistas pagan la mitad de las cotizaciones abonando su aseguradora la otra mitad; los trabajadores con salarios bajos pagan proporcionalmente menos que los demás trabajadores, el Estado actúa como «empresario» cotizante para ciertas categorías de asegurados (los estudiantes, por ejemplo), abonando toda la cuota a su cargo.

En **Inglatera**, los gastos de las prestaciones contributivas se cargan en gran parte a los asegurados y las empresas. El Estado aporta sólo un 5% aproximadamente de los gastos.

Salvo los asalariados, cuya base de cotización la constituyen sus salarios, la cuota es de cuantía única, y sólo es debida por aquellos cuyos ingresos exceden cierto nivel. Determinadas personas cotizan voluntariamente y su aportación es de cuantía fija.

En **Grecia** la fuente de recursos principal son las cuotas. Pero éstas son de cuantía muy diversa; sus tipos varían según volumen de las empresas, según la rama de la actividad económica a la que pertenezcan e incluso según la región en la que estén situadas. Por lo común, el tipo de cotización de los trabajadores es la mitad del que corresponde a sus empresas. Hay excepciones, no obstante, contradictorias: casos de cotizaciones patronales seis veces superiores a las de sus empleados y casos de igual cotización de ambos.

El Estado contribuye con «subsídios periódicos» fijados anualmente a las finanzas del seguro.

En **Irlanda**, la financiación contributiva se complementa con aportaciones estatales, fijadas en cuantía igual a los déficit del régimen.

Por lo demás, las cotizaciones disponen de una estructura equivalente a la que opera en Inglaterra (según grupos de asegurados, según obligatoriedad o voluntariedad de los pagos...)

La financiación de las pensiones, en **Italia**, procura extender al conjunto nacional los propósitos solidarios.

Las cotizaciones operan sobre la cuantía de los salarios sin que, en principio y a diferente del común de los países, exista ningún límite salarial. La cuota empresarial es variable (según

actividad), en tanto que la de los trabajadores es la misma en todos los sectores (del comercio y de la industria).

Las prestaciones de los seguros sociales se financian casi exclusivamente por cuotas en los **Países Bajos**. Empero, el Gobierno aporta lo necesario para asegurar el pago de las prestaciones reconocidas.

La base de cálculo de las cuotas son los salarios, en general, los ingresos profesionales. Los tipos de cotización varían cada año conforme a las previsiones de gasto.

En **Portugal**, las pensiones contributivas se financian mediante cuotas sociales; el Estado no aporta ningún tipo de recursos.

La cuotas se calculan sobre los salarios y son de cuantía superior las abonadas por los empresarios (la proporción es de 1/3 el trabajador y 2/3 la empresa).

Por el contrario, las pensiones no contributivas las costea íntegramente el Estado.

Los siguientes dos cuadros, tomados del **SEEPROS** y publicados por el *Ministerio de Trabajo en el n.º 3 de la «Revista de Economía y Sociología del Trabajo»* dan una idea de conjunto de la **financiación de la Seguridad Social y las pensiones de cada país**. (Ver cuadros VI y VII.)

### C) PRESTACIONES

En **Bélgica**, la edad normal de retiro es la de 65 años (60 para las mujeres). Esa edad puede anticiparse en ciertas condiciones, si bien implica reducciones sensibles en la cuantía de la pensión.

La pensión es compatible con trabajos distintos al habitual, siempre que el ingreso que proporcionen no supere una cuantía razonable.

La cuantía de la pensión oscila entre el 60 y el 75% de los salarios brutos de los beneficiarios. Para el cálculo se toman en consideración los ingresos profesionales percibidos entre el año de cumplimiento de la edad de 25 años y el de la edad de retiro.

Existen complementos y suplementos de pensión que dependen de la situación familiar del pensionista y de la existencia o no de ingresos por parte de los cónyuges.

Se hallan establecidos importes generales de pensión.

En **Dinamarca** confluyen sistemas de pensiones de variada naturaleza. La coincidencia de todas ellas, incluso en cada caso individual, define la cuantía y caracteres de los recursos económicos de los ancianos (pensión social, pensión complementaria del mercado de trabajo, pensión parcial y fondos de pensiones y seguros colectivos de vida y de pensiones).

La pensión del primer nivel se concede a los 67 años y se condiciona al requisito de residencia prolongada en el territorio del país. Consta de dos elementos: uno básico y otro complementario. El primero es de cuantía uniforme, y toma en cuenta las cargas familiares del beneficiario. El complemento se abona o no en función de si el solicitante o su cónyuge disfrutaban de otros ingresos.

La pensión parcial afecta a quienes pretenden retirarse gradualmente de la vida activa. Se exige una continuidad mínima en el trabajo durante un tiempo determinado. Su cuantía está fijada en proporción a la reducción de los rendimientos del trabajo que deja de efectuarse.

Por último la pensión de jubilación A.T.P. (o complementaria del mercado de trabajo) se obtiene desde los 67 años y su cuantía depende del número de años trabajados con anterioridad. Su reconocimiento se condiciona a un período previo de cotizaciones (al menos 10 años de cotización plena o a tiempo completo) y al domicilio permanente (durante 9 de los 12 meses precedentes al cese) en territorio danés.

La pensión dispone de incrementos derivados de los beneficios que el sistema protector obtenga por su gestión económica («bonus»).

La pensión de vejez en **Alemania** es compatible con la continuidad en el trabajo precedente; la edad de retiro normal es la de 65 años, pero operan fórmulas numerosas de adaptación y flexibilidad (según empleo y sus posibilidades, estado de salud...). El retiro pospuesto permite aumentar de manera sensible la cuantía de la pensión.

La cotización mínima para adquirir derechos a pensión está fijada en 60 meses (180 para jubilaciones flexibles y anticipadas).

La cuantía del derecho se hace depender de diversos elementos (colectivos unos, y otros particulares del beneficiario): la media de ingresos profesionales de todos los asegurados; los propios ingresos del solicitante y del mismo origen profesional, y el número de años de permanencia en el aseguramiento del beneficiario.

Está extendida la participación de regímenes de retiro complementarios creados por convenio colectivo o contrato individual.

La pensión contributiva de retiro **francesa** se obtiene previa cotización durante al menos, 150 trimestres, a los 60 años. Su cuantía equivale al 50% de la media salarial de los diez años de cotización consecutivos más favora-

bles del interesado. (Están previstas reglas para cobertura de lagunas en los pagos y para fijar los términos de reducción de la pensión, por tales lagunas). La pensión se incrementa por razón de cargas familiares (hijos o cónyuge incapacitados o de mayor de edad sin ingresos propios). La pensión es incompatible con la continuidad en el trabajo.

Las pensiones complementarias contemplan un régimen obligatorio deducidas de la negociación colectiva y extensiva a todas la actividades de la industria, la agricultura y los servicios.

Por su parte, las pensiones no contributivas de vejez se conceden sólo a residentes de nacionalidad francesa (o asimilados) sin medios de vida suficientes.

En **Luxemburgo**, la pensión se obtiene a los 65 años y requiere un período de cotizaciones previas de, al menos, 120 meses (para su cobertura se valoran los años dedicados al estudio y la de espera de un empleo una vez terminados aquéllos).

La pensión es incompatible con el trabajo (excepto actividades ocasionales o no permanentes retribuidas).

Su cuantía resulta de dos elementos: los llamados «**incrementos proporcionales**» (dependientes de los salarios que sirvieron para el cálculo de las cuotas, principalmente) y los «**incrementos a tanto alzado**».

Quien no alcanza derecho a pensión por no cumplir los mínimos de cotización tiene derecho al reintegro de sus cuotas actualizadas (tanto obreras como patronales).

En **Gran Bretaña**, la pensión se obtiene a partir de los 65 años (las mujeres 60). A falta de cese en el trabajo, el pensionista ve reducida su pensión (excepto trabajos ocasionales).

Posponer la fecha de retiro hasta la edad de 70 años implica aumentos en la cuantía de la pensión. Los mayores de 80 años reciben un complemento de pensión por mayor edad.

Más del 50% de los trabajadores retirados perciben también una pensión complementaria dependiente de regímenes profesionales (de convenio colectivo o individual).

Las pensiones no contributivas dependen de la residencia en el país y son de mínima cuantía.

En **Grecia**, la edad normal de jubilación es la de 65 años para hombres y mujeres; la pensión se obtiene acreditando un período de cotización de poco más de 13 años.

La pensión es compatible con los ingresos del trabajo, salvo cuando tales ingresos sean de cierta cuantía.

La cuantía de la pensión, calculada según niveles salariales, consta de un importe básico y diversos complementos; los trabajadores con base de cálculo superior (nivel salarial alto) tienen porcentajes de pensión inferiores.

El factor complementario depende de las cargas familiares del pensionista y del número total de días trabajados por éste.

Los no contribuyentes pueden acceder a pensiones asistenciales a la edad de 68 años. Se requiere cumplir los requisitos de residencia previa prolongada en Grecia y carencia de medios de vida.

En **Irlanda**, la pensión se concede a los 66 años, la pensión asegurativa depende de la cobertura de un «período de carencia» que necesariamente debe haber comenzado a cumplirse antes de alcanzar los 56 años de edad.

La pensión es incompatible con el trabajo, si bien existen excepciones numerosas.

Los desempleados de edad mayores de 55 años tienen derecho a un subsidio de «pre-retiro».

La pensión de vejez en **Italia** se obtiene previo abono de una período de 15 años de cotizaciones; la edad pensionable es la más baja de Europa: 60 años los hombres y 55 las mujeres (en reforma).

Su cuantía equivale a un 2% por año cotizado de la media de los ingresos anuales por el trabajo en los últimos cinco años.

La pensión no contributiva (o pensiones para ancianos sin recursos) se reconoce a todos los ciudadanos mayores de 65 años con recursos mínimos y residentes en Italia; su cuantía es inferior a la de la mínima contributiva.

Todos los residentes en **Holanda** tienen derecho, al cumplir los 65 años, a una pensión de vejez. La pensión completa se obtiene acreditando, al menos, 50 años de residencia en el país. Su cuantía es del 50% del salario mínimo neto (o del 60% los casados y el 70% los titulares de familia monoparentales).

Se pueden obtener también pensiones profesionales (asalariados, autónomos, funcionarios), cuya cuantía depende de los ingresos profesionales previos y de la duración de sus cotizaciones al régimen.

Por los general, la suma de ambas pensiones permite unas rentas de sustitución próximas al 70% de los salarios dejados de percibir.

También **Portugal** tiene dos modalidades de pensiones de vejez: la social (o no contributiva) y la contributiva.

La contributiva se alcanza a los 65 años de edad (62 las mujeres) y requiere el abono previo de cuotas durante un período de 120 meses. Cada año cotizado da derecho a un 2,2% de la media de los salarios de los 5 años, más favorable del pensionista, dentro de los 10 previos al retiro. Se abona un complemento por cónyuge a cargo.

La pensión es compatible con el trabajo y sus rendimientos.

La pensión social se reconoce a quienes no disponen de recursos (o sus recursos no llegan al 30% del salario mínimo).

En todos estos países —**España incluida**— es manifiesta la progresión de los regímenes voluntarios y complementarios de pensiones. Sus modalidades son variadísimas (en su concepción institucional, en sus modos de financiación, en su

gestión y en la determinación de sus importes por vinculación con las pensiones de los regímenes legales básicos).

Así, en **Alemania** es mayoritario el régimen de capitalización y están gestionadas por organizaciones especialistas sometidas al control de las empresas promotoras. En **Grecia, Italia, Francia y Luxemburgo**, el método aplicado con mayor proporción es el de reparto con prestaciones definidas.

**Dinamarca** otorga su gestión, como hace **Holanda**, a las organizaciones profesionales de empresarios y trabajadores. Por el contrario, en **Inglaterra** o **Bélgica** la gestión se encomienda a administradores independientes.

**En todos estos países predomina el Sistema de prestación definida.**

## Cuadro I Causas de la presión reformista

### 1.º CAUSAS ECONOMICAS.

- ▲ La crisis y transformaciones del empleo y la precarización del aseguramiento.
- ▲ La crisis demográfica y sus repercusiones en el equilibrio económico de los regímenes.
- ▲ La reducción de los costes sociales de las empresas en el marco de la precaria situación de las finanzas públicas globales.
- ▲ Las disfunciones de los métodos tradicionales de financiación de los sistemas de Seguridad Social y su reflejo en los regímenes de pensiones (suplementos por mínimos, financiación de Regímenes Especiales deficitarios...).

### 2.º CAUSAS SOCIO-CULTURALES.

- ▲ El cambio de valores sociales y sus consecuencias sobre la estructura, la composición y las funciones de las familias.
- ▲ La expansión del fraude en la contribución a las cargas sociales en el uso de los servicios y conservación del derecho a prestaciones.
- ▲ La insuficiencia de articulación legal entre los regímenes de pensiones básicos y complementarios, y de estos últimos entre sí.
- ▲ Las rigideces gestoras de los regímenes de pensiones públicas y las discriminaciones legales de las complementarias según cuál sea la naturaleza de sus gestoras.

### 3.º CAUSAS SOCIO-POLITICAS E IDEOLOGICAS.

- ▲ La complejidad institucional de los sistemas protectores.
- ▲ La reacción contra el intervencionismo social estatal.
- ▲ La internacionalización o «globalización» de la economía: las convergencias espontánea e inducida de las políticas de pensiones.

## Cuadro II Objetivos reformistas básicos

1. ⊃ *Despublicación* (financiera y gestora) de los regímenes de pensiones: las políticas privatizadoras de «colaboración» y de «complementación».
2. ⊃ *Descentralización* política y administrativa: repercusiones en el sistema protector de la estructura autonómica del Estado.
3. ⊃ *Desnacionalización* de los regímenes: las funciones de convergencia y coordinación legislativa internacionales.
4. • La «*liberalización*» máxima de esos regímenes de previsión libre.
5. • La «*desafiliación*» opcional de regímenes públicos.
6. • La *privatización* —más o menos pura— de la gestión de los propios regímenes públicos.
7. • La *diversa organización administrativa* que tiende a constituirse mediante instituciones especializadas por ramas de protección.
8. • La consiguiente mayor *integración* —constitutiva y aplicativa— de todas las manifestaciones privadas y públicas de protección.

## Cuadro III Medidas reformistas de reducción asistencial de los regímenes

1. ➤ La «universalización» de las prestaciones y la propensión a conducir a los regímenes de pensiones públicas hacia fórmulas de mínimos uniformes.
2. ➤ La prolongación —expresa o encubierta— de la edad de retiro.
3. ➤ La igualación de derechos de pensión de varones y mujeres como medida reductora de las pensiones de «reversión».
4. ➤ La agravación de las condiciones de acceso al derecho a pensión, y la reducción de sus cuantías mediante importes iniciales menores y revalorizaciones de circunstancias.
5. ➤ La introducción de «desafiliaciones» y la ruptura de la solidaridad financiera nacional o total.
6. ➤ El sometimiento de los pensionistas a las cargas fiscales y sociales comunes.

**Cuadro IV**  
**Medidas de reforma de la estructura de los regímenes**

1. • El incremento de la participación de la *negociación colectiva* en la formación (y transformaciones) de la Seguridad Social contributiva.
2. • El reforzamiento de las instituciones protectoras de la Asistencia Social y, en general, de la *Protección social no contributiva*.
3. • La *reducción paulatina* de las prestaciones de Seguridad Social contributivas o asegurativas cuyos déficit se cubren con las suplementarias de la Asistencia Social y las demás públicas no contributivas, así como con las complementarias de los regímenes de previsión voluntaria.

**Cuadro V**  
**El futuro de la jubilación en Europa, sus perfiles, según la política de convergencia internacional inducida (o no espontánea)**

- \* La jubilación: *Flexible* o personalizada.
- \* La jubilación: *Voluntaria* en cuanto a la opción de la edad de retiro.
- \* La jubilación: *Progresiva* o gradual.
- \* La jubilación: *Generalizada* o universalista, es decir, asistida o pensionada con independencia del carácter de contribuyente o no del anciano al sistema de Seguridad Social aplicable.
- \* La jubilación: *Informada* o consciente.
- \* La jubilación: *Independiente* en el marco de la política social general.
- \* La jubilación: *Participativa* (tanto en lo referente a la programación y desarrollo de los servicios sociales complementarios y, en general, en cuanto a la participación de los ancianos en todas las decisiones que les conciernen, como en el mantenimiento de actividades profesionales).

**Cuadro VI**  
**Gastos corrientes de los sistemas de protección social, en términos SEEPROS, en los países de la Unión Europea, según su naturaleza y funciones: Función vejez 1980-86 (Porcentaje PIB precios de mercado)**

Vejez	1980	1983	1984
1. ALEMANIA .....	8,09		7,82
En dinero .....	7,12		7,06
En especie .....	0,97		0,76
2. BELGICA .....	7,04		7,75
En dinero .....	6,96		7,66
En especie .....	0,08		0,09
3. DINAMARCA .....	9,76		10,16
En dinero .....	7,19		7,56
En especie .....	2,57		2,60
4. ESPAÑA .....	4,78		5,72
En dinero .....	4,74		5,67
En especie .....	0,04		0,05
5. FRANCIA .....	9,14		
En dinero .....	8,86		
En especie .....	0,28		
6. IRLANDA .....	5,19		5,57
En dinero .....	4,38		4,77
En especie .....	0,81		0,80
7. ITALIA .....	6,14	7,55	
En dinero .....	6,06	7,47	
En especie .....	0,08	0,08	
8. LUXEMBURGO .....	7,67	6,69	
En dinero .....	7,50	6,48	
En especie .....	0,17	0,21	
9. PAISES BAJOS .....	8,25		
En dinero .....	8,06		
En especie .....	0,19		
10. PORTUGAL .....	4,18		
En dinero .....	4,17		
En especie .....	0,01		
11. REINO UNIDO .....	8,42	9,62	
En dinero .....	8,03	9,22	
En especie .....	0,39	0,40	

Fuente: Reelaboración a partir estadísticas SEEPROS. Datos de EUROSTAT, Luxemburgo 1988.

**Cuadro VII**  
**Gastos de prestaciones en dinero por habitante de 65 años o más, relativos**  
**a la función vejez en el período 1980-86**  
**[En unidades de paridad de poder de compra (PPC) a precios de 1980]**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Alemania R.F. ....	4.160	4.210	4.280	4.230	4.400		
Bélgica .....	4.020	4.070	4.300	4.310	4.420		
Dinamarca .....	4.350	4.300	4.430	4.650	4.740		
España .....	2.540	2.610	2.630	2.760	2.800	2.890	3.020
Francia .....			5.800	6.060			
Grecia .....							
Irlanda .....	2.130	2.190	2.330	2.390	2.370		
Italia .....	3.750	4.080	4.360	4.730			
Luxemburgo .....	5.180	5.270	4.650	4.680			
Países Bajos .....	6.250	6.120					
Portugal .....	1.520		1.640				
Reino Unido .....	4.370	4.680	4.840	4.960	5.130		

Fuente: EUROSTAT, Luxemburgo 1988.





La financiación de las pensiones y prestaciones por desempleo es una de las áreas problemáticas más importantes de la sociedad actual. Con el convencimiento de que la sociedad española necesita conocer y debatir las propuestas de modernización posibles, la Fundación BBV reunió en octubre de 1993 a un grupo de expertos para que profundizaran en las distintas perspectivas que el problema de la inactividad laboral ofrece a medio plazo.

En el proyecto han intervenido 36 economistas, profesionales y especialistas de otras disciplinas, que produjeron 15 investigaciones, a partir de las cuales se elaboró el libro «Pensiones y prestaciones por desempleo». La Fundación BBV ofrece en este Documento una de estas investigaciones, *Apuntes sobre la situación actual y las perspectivas de evolución de las pensiones de vejez en la Unión Europea*. Se trata de una síntesis descriptiva del régimen actual y de las transformaciones en curso del subsistema de pensiones de Seguridad Social en la Europa comunitaria. El análisis considera separadamente las causas de las políticas de reforma (económicas, socioculturales y sociopolíticas e ideológicas), los objetivos reformistas comunes y las medidas más frecuentes adoptadas para su consecución (clasificadas en medidas de cambio de estructuras y de adaptación asistencial). Concluye el estudio con una relación comentada de las notas del futuro probable de la jubilación en Europa, en la que se incluyen observaciones puntuales referidas al caso de España.



**FUNDACION BBV**

Gran Vía, 12 - 48001 BILBAO  
Alcalá, 16 - 28014 MADRID