

**DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE
LEY SOBRE ACTUALIZACIÓN,
ADECUACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL
SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL**

**DOCUMENTO QUE ELEVA LA COMISIÓN DE
TRABAJO DE RELACIONES LABORALES,
EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL A LA
SESIÓN ORDINARIA DEL PLENO PARA EL
PUNTO N° 3 DEL ORDEN DEL DÍA DE LA
REUNIÓN DEL 23 de marzo de 2011**

**DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY SOBRE
ACTUALIZACIÓN, ADECUACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL
SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL**

Propuesta

Sesión ordinaria del Pleno de 23 de marzo de 2011

I. ANTECEDENTES

Con fecha de 8 de febrero de 2011 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social escrito del Ministro de Trabajo e Inmigración en el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social. Dicha solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social para que procediera a la elaboración de la correspondiente propuesta de dictamen.

El Anteproyecto viene acompañado de una Memoria de análisis de su impacto normativo, en la que se justifica la oportunidad de la propuesta, se describe el contenido de las medidas que contempla a lo largo de su articulado, y se analizan los diferentes impactos que surtirá su aplicación, en términos de adecuación de la norma al orden de distribución de competencias, a su impacto económico y presupuestario, así como a su impacto por razón de género. Se acompaña asimismo una Memoria económica, en la que se detallan los pormenores del impacto económico de cada una de las medidas, previa explicación de la metodología utilizada para su cálculo.

Una constante que ha caracterizado el periodo postconstitucional en nuestro país ha sido la búsqueda del equilibrio entre la necesidad de mantener, modernizar y mejorar la cobertura del sistema español de Seguridad Social, racionalizando al mismo tiempo su gestión y proporcionando una respuesta adecuada a las circunstancias económicas de cada coyuntura. La búsqueda de la correlación de fuerzas políticas y sociales ha sido otra impronta a través de la que se ha intentado ir forjando los objetivos comunes a través de acuerdos que, cuando se han conseguido, han reforzado la efectividad de las medidas adoptadas, a las que han conferido una mayor legitimación social.

El mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social constituye uno de los principios rectores de la política social y económica. Como aportaciones fundamentales del texto constitucional, hay que destacar la garantía institucional de la existencia misma de la Seguridad Social que contempla el art. 41 CE, junto con la introducción del principio de la protección con carácter universal de las situaciones de necesidad, así como la suficiencia de la protección dispensada por el sistema público. Valga recordar asimismo, por su estrecha relación con el Anteproyecto objeto de Dictamen, la trascendencia del mandato constitucional (art. 50 CE) que encomienda a los poderes públicos “garantizar mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad”.

El sistema público de pensiones articulado a través de la Seguridad Social para hacer frente a dicho riesgo ha merecido particular atención en las últimas décadas, al ser uno de los pilares más sólidos de la protección social en España, cuyo mantenimiento, adecuación y mejora es un requerimiento básico de cohesión social. Este carácter medular del sistema de pensiones ha alentado la necesidad de abordar modificaciones continuas para garantizar sus principios de contributividad, solidaridad y sostenibilidad financiera, teniendo en cuenta -entre otros factores- las transformaciones de la población española en su volumen, estructura y composición en los últimos años. De forma específica, se han hecho palpables las consecuencias del envejecimiento de la población, su mayor longevidad y el consiguiente deterioro de la relación de dependencia entre activos y pasivos. Aunque en España estas tendencias se han comenzado a acusar más tarde que en el resto de los países europeos, por las particularidades de su transición demográfica, también revestirán mayor intensidad a medio y largo plazo.

Las sucesivas modificaciones operadas sobre el complejo entramado protector del sistema de Seguridad Social han discurrido dentro de un proceso continuo de racionalización y adaptación a los cambios, necesariamente inacabado. Ya en 1978, con el Real Decreto-Ley 36/1978, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo, se abordaron reformas del sistema de Seguridad Social, que comenzaron afectando fundamentalmente a su vertiente institucional y al entramado de gestión del sistema, que se dotó de una nueva estructura apoyada en entidades gestoras y organismos autónomos.

En la siguiente década se comenzaron a fraguar cambios más sustanciales en la protección dispensada, a fin de garantizar el mantenimiento y consolidación del sistema de la Seguridad Social y la viabilidad del sistema de pensiones. Tuvo lugar así la creación de la Comisión para el Análisis y la Racionalización de la Seguridad Social en el marco del Acuerdo Nacional sobre Empleo y la presentación por el Gobierno a las Cortes en 1982 del denominado Libro Verde sobre el futuro del sistema. La reforma que, tras la huelga general de 1985, se articuló a través de la Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, introdujo cambios sustanciales. Se endurecieron los requisitos de acceso a la pensión contributiva, con la ampliación paulatina, de 10 a 15 años, de los periodos de cotización necesarios para tener derecho a la pensión y de 2 a 8 años, del periodo de cotización considerado para el cálculo de la base reguladora de la pensión. Por otro lado, la acción protectora del sistema se vio mejorada por la supresión del requisito de alta para el acceso a las pensiones de jubilación e invalidez y el establecimiento de la revalorización automática de las pensiones vinculada al IPC.

Como contrapunto de la reforma, tal y como se anunciaba en el preámbulo de la Ley 26/1985, se llevó a cabo la creación de las prestaciones no contributivas por la Ley 26/1990, incluyendo la extensión a todos los ciudadanos del derecho a las pensiones de jubilación e invalidez, aun cuando no hubieran cotizado nunca o el tiempo suficiente para alcanzar prestaciones del nivel contributivo, por la realización de actividades profesionales.

En años posteriores, el propósito de continuar con la racionalización, mantenimiento y mejora del sistema de la Seguridad Social se canalizó por parte de las fuerzas políticas en la aprobación del denominado Pacto de Toledo suscrito en 1995 con la práctica unanimidad de las representaciones parlamentarias. Apostando por el mantenimiento del sistema público de reparto conformado a lo largo de varias décadas, el documento concluía con sus conocidas 15 recomendaciones para la mejora del sistema y garantía de su futuro, entre las que figuraban orientaciones sobre la separación y clarificación de las fuentes de financiación; la necesidad de constitución de reservas que atenuaran los efectos de los ciclos económicos, que dio lugar a la creación del Fondo de reserva de la Seguridad Social; la mejora de las bases; la financiación de los regímenes especiales y la simplificación e integración de los mismos; la mejora de los mecanismos de recaudación y lucha contra la economía irregular; la integración de la gestión; la evolución de las cotizaciones sociales; la edad de jubilación y reforzar la equidad y el carácter contributivo del sistema; revalorización de las pensiones conforme al IPC previsto; la mejora de las cuantías de las pensiones de viudedad y orfandad; la mejora de la gestión; la previsión social complementaria y el seguimiento del sistema.

En el posterior desarrollo del Pacto de Toledo jugaron un papel decisivo los agentes sociales, a través de la suscripción de Acuerdos que posteriormente fueron articulados en las correspondientes normas. Así, la Ley 24/1997, de Consolidación y Racionalización del sistema de Seguridad Social respondía a algunas de las recomendaciones recogidas por la ponencia del Pacto de Toledo, siendo resultado del Acuerdo suscrito el 9 de octubre de 1996 por el Gobierno y los sindicatos más representativos a nivel estatal. Esta norma operó nuevamente cambios sustanciales en la normativa de Seguridad Social, buena parte de los cuales apuntaban a reforzar el elemento de contributividad en el acceso a la pensión de jubilación contributiva y de dotar al mismo tiempo de mayor equidad al sistema, avanzando en la efectiva separación de las fuentes de financiación de las vertientes contributiva y no contributiva de la Seguridad Social. Asimismo, la Ley abordó nuevas modificaciones en los requisitos de acceso a la pensión de jubilación, estableciendo una nueva ampliación gradual del periodo de referencia para determinar la base reguladora, que pasó de los últimos 8 años a los últimos 15 años de cotización, y modificando la escala de años y

tramos de años cotizados a efectos de determinar el porcentaje correspondiente a la base reguladora que determina la cuantía de la pensión.

Por su parte, el Acuerdo suscrito el 16 de septiembre de 1999 entre el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas de ámbito estatal, sobre mejora de las pensiones, que fue llevado a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000, se dirigía prioritariamente al mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, sin que se abordaran en esta ocasión cambios en la configuración y requisitos de acceso a las pensiones contributivas.

Posteriormente, se alcanzó el Acuerdo para la mejora del sistema de protección social suscrito en abril de 2001 entre el Gobierno, CCOO y CEOE, que daba continuidad a las reformas y avanzaba en el cumplimiento de las recomendaciones del Pacto de Toledo, a través de un amplio elenco de previsiones origen, entre otros desarrollos normativos, de la Ley 35/2002, de 12 de junio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible. Entre otras novedades, esta norma introdujo una serie de incentivos para favorecer la permanencia en el empleo de los trabajadores una vez alcanzada la edad ordinaria de jubilación, al tiempo que ampliaba las posibilidades de acceso a la jubilación anticipada, hasta entonces restringida a los trabajadores cotizantes al Mutualismo Laboral con anterioridad al 1 de enero de 1967, a los trabajadores que hubieran cesado en el trabajo de forma no voluntaria y cumplieran una serie de requisitos.

El 2 de octubre de 2003 el Pleno del Congreso de los diputados aprobó el Informe de la comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo. Dando respuesta a una de sus más importantes nuevas recomendaciones, los agentes sociales alcanzaron el Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia, suscrito por el Gobierno, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME en diciembre de 2005. Si bien al margen del sistema de Seguridad Social, el establecimiento en España del Sistema para la Autonomía y atención a la dependencia a partir de la entrada en vigor de la Ley 39/2006, de Promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia supuso un hito que, junto a las pensiones y la asistencia sanitaria, completaría en España el círculo de la protección social en la vejez.

Ya en 2006, se suscribió el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social, suscrito el 13 de julio de 2006 por el Gobierno CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, origen de una de las modificaciones más recientes de la normativa de Seguridad Social con anterioridad al Anteproyecto objeto de Dictamen: la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad social. Esta norma abordó, en línea con las orientaciones del Acuerdo, cambios en el régimen jurídico de la incapacidad

temporal, la incapacidad permanente, jubilación, jubilación anticipada y parcial, y de la muerte y supervivencia. Entre los numerosos cambios que introdujo esta Ley, valga recordar algunos que guardan especial relación con el contenido del Anteproyecto objeto de Dictamen: el paso hacia una mayor proporcionalidad entre cotizaciones y las prestaciones dado con la exigencia gradual de 15 años efectivos –excluyéndose la parte proporcional correspondiente a las pagas extraordinarias- como periodo mínimo de cotización para tener derecho a una pensión de jubilación en su modalidad contributiva; la aplicación de ciertos límites a la aplicación de los coeficientes reductores de la edad de jubilación a determinados grupos o actividades profesionales de naturaleza especialmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre junto con el límite de edad mínima de 52 años para poder aplicar dichos coeficientes; medidas de mejora de las pensiones de jubilación anticipada como consecuencia de extinciones involuntarias de la relación laboral; los requisitos más restrictivos de acceso a la modalidad de jubilación parcial anticipada en cuanto a la edad, la antigüedad en la empresa, el periodo previo de cotización y el reajuste de la jornada mínima de trabajo; o la mejora de los estímulos a la permanencia en el empleo más allá de los 65 años, reconociendo porcentajes adicionales entre el 2 y el 3 por 100 sobre la base reguladora por año de permanencia.

El estallido de la crisis económica en 2008, con sus agudas y persistentes repercusiones en nuestro país, trajo consigo una serie de iniciativas políticas a nivel internacional y nacional, coincidiendo con el comienzo de los trabajos de la Subcomisión del Congreso que tenía encomendada la revisión de las recomendaciones del Pacto de Toledo, conforme al propio mandato de seguimiento y evaluación del Pacto adoptado en su revisión de 2003. La aprobación de las nuevas recomendaciones estaba prevista para el primer trimestre de 2010, si bien se pospuso para más adelante, mientras se sucedía una serie de acontecimientos económicos y políticos que señalaban como urgente la adopción de nuevas reformas. Así, entre las resoluciones aprobadas por el Congreso de los Diputados en su sesión del 19 de mayo de 2009 con motivo del debate sobre el estado de la nación, se instaba al Gobierno a acelerar el diagnóstico del sistema de pensiones en el seno de la Comisión no permanente para la valoración de las recomendaciones del Pacto de Toledo, y promover un nuevo acuerdo, antes de finalizar 2009, que siguiera garantizando la sostenibilidad del sistema y la mejora de la calidad de vida de los pensionistas, afianzando el principio de contributividad y proporcionalidad, así como el de solidaridad y equidad.

Recién entrado el año 2010 el Gobierno presentó el “Documento sobre Revisión del Pacto de Toledo”, de 29 de enero, como aportación a los trabajos de la Comisión y al objeto de iniciar un debate que debía culminar en medidas para fortalecer la sostenibilidad del sistema de protección social. El documento contemplaba un amplio conjunto de reflexiones de muy diverso alcance y contenido sobre distintas vertientes de

la protección social. También se incluían propuestas en torno al aumento de la edad legal u ordinaria de jubilación, aspecto que se situó en el eje de las controversias y de las iniciativas en diversos ámbitos alejados de su marco natural de reflexión e interlocución, lo que en aquel momento disminuyó la expectativa de un consenso en torno a estas cuestiones.

En un contexto de gran deterioro de las finanzas públicas y de una desfavorable situación económica y social, tuvo lugar la aprobación del Real-Decreto-ley 8/2010 sobre medidas extraordinarias para reducir el déficit público. Entre otras medidas, por lo que hace al ámbito de las prestaciones de la Seguridad Social, el Real-Decreto-ley suspendía excepcionalmente la revalorización de las pensiones de carácter contributivo para 2011 y eliminaba el régimen transitorio para la jubilación parcial previsto en la Ley 40/2007.

Tras la huelga general celebrada el 29 de septiembre y los cambios en el equipo de Gobierno, la recomposición e intensificación del diálogo social, que resultaban trascendentales para hacer frente a los retos de la economía española, se abrieron paso durante el último trimestre del año 2010. También a finales del mismo año la Subcomisión correspondiente del Congreso consiguió aprobar el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo que, en el ánimo de establecer las bases para que los poderes públicos tomen sus decisiones en materia de pensiones, contiene veintiuna recomendaciones que, sobre la base del mantenimiento y la continuidad de los principios que inspiraron el Pacto en el año 1995, revisan y renuevan las recomendaciones adoptadas en el año 2003.

Una vez despejada la cuestión de la renovación del Pacto de Toledo en sede parlamentaria, a comienzos de 2011 se alcanzó el Acuerdo Social y Económico suscrito por el Gobierno y las Confederaciones empresariales (CEOE y CEPYME) y sindicales (CCOO y UGT) más representativas en el ámbito nacional. Pieza sustancial del mismo es el Acuerdo para la Reforma y Fortalecimiento del Sistema Público de Pensiones, cuya traslación normativa se aborda con el Anteproyecto objeto del presente Dictamen.

En este proceso permanente de cambios normativos en materia de Seguridad Social, han sido numerosas las ocasiones en las que el CES, desde los primeros momentos de su creación, ha tenido la oportunidad de pronunciarse. Sin ánimo de exhaustividad, valga recordar el Dictamen 1/1993, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica parcialmente la financiación del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social; el Dictamen 2/1994, sobre el Proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social; el Dictamen 8/1996, sobre el Anteproyecto de Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social; el Dictamen 2/2003, sobre el Anteproyecto de Ley Reguladora del Fondo de

Reserva de la Seguridad Social; el Dictamen 4/2003, sobre el Anteproyecto de Ley de Disposiciones Específicas en Materia de Seguridad Social; el Dictamen 13/1996, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos o el Dictamen 1/2007, sobre el Anteproyecto de Ley en Medidas de Seguridad Social. También en varios informes a iniciativa propia se abordaron desde esta institución cuestiones estrechamente relacionadas con la modernización, adecuación y sostenibilidad del sistema de Seguridad Social, como es el caso del Informe 2/1999, sobre la economía sumergida en relación a la Quinta Recomendación del Pacto de Toledo, el Informe 2/2000, sobre Vida Laboral y Prejubilaciones o el Informe 4/2000 sobre la protección social de las mujeres.

En el curso de los trabajos para la elaboración de la propuesta de Dictamen, tuvo lugar la comparecencia de D. Octavio Granado , Secretario de Estado de Seguridad Social.

II. CONTENIDO

El Anteproyecto sometido a dictamen se compone de nueve artículos, catorce disposiciones adicionales, una disposición derogatoria única y seis disposiciones finales.

Artículo 1. Complementos para pensiones inferiores a la mínima

Este artículo modifica el régimen jurídico de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas, dando cumplimiento a la recomendación 15ª del Pacto de Toledo en su versión 2010, de forma que, en ningún caso, la cuantía de los complementos a mínimos deberá exceder a la cuantía de las pensiones no contributivas vigentes en cada momento. Se establecen determinadas excepciones y se regula que la limitación prevista no será de aplicación a las pensiones causadas con anterioridad al 1 de enero de 2013.

Artículo 2. Exención parcial de la obligación de cotizar

Consta de tres apartados que introducen modificaciones en el texto refundido de la Ley General de Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (en adelante, Ley General de la Seguridad Social). De acuerdo con las modificaciones que el Anteproyecto introduce sobre la edad de jubilación y los porcentajes que se atribuyen por año cotizado a efectos de cálculo de la pensión de jubilación, el artículo tiene en cuenta la implicación directa de tales cambios sobre las normas que regulan la exoneración de la obligación de cotizar por contingencias comunes, salvo por incapacidad temporal, cuando el trabajador continúe trabajando habiendo cumplido los 65.

Así, el requisito de acreditar 35 años o más de cotización que se preveía en la legislación anterior, queda modificado en el apartado uno, que da una nueva redacción al artículo 112 bis, por las diferentes edades y distintos períodos de cotización acreditados a partir de los cuales es factible acceder a una pensión calculada con el 100 por 100 de la base reguladora, circunstancia que es precisamente la que permite reconocer una exoneración en la obligación de cotizar sin perjudicar el importe de la pensión a reconocer. En el apartado dos, que modifica la disposición adicional trigésima segunda, se aplican estas mismas modificaciones a los trabajadores por cuenta propia o autónomos y a los trabajadores del Mar.

Por otra parte, el apartado tres del artículo incorpora una nueva disposición adicional quincuagésima quinta a la Ley General de Seguridad Social con el objetivo de resolver los perjuicios que pudieran generarse a quienes, antes de la entrada en vigor de esta reforma, hubieran accedido a las mencionadas exenciones a la cotización con 35 años justos de carrera contributiva. En estos supuestos, en virtud del nuevo régimen jurídico,

no se podría ya acceder a la jubilación con las mismas expectativas que se tenían cuando, rebasados los 65 años de edad, se optó por continuar en activo retrasando la edad de jubilación: esto es, el reconocimiento de un 100 por 100 de la base reguladora y, además, el porcentaje adicional correspondiente según el apartado 2 del artículo 163 de la Ley General de Seguridad Social. Para sortear este problema, el Anteproyecto opta por considerar como períodos cotizados a aquellos durante los cuales se haya producido la exoneración, de forma que se preserve el mantenimiento de la expectativa de causar la pensión prevista inicialmente.

Artículo 3. Incapacidad Permanente

El artículo 3 del Anteproyecto consta de dos apartados. El apartado uno modifica la letra b) del apartado 1 y el apartado 4 del artículo 140 de la Ley General de la Seguridad Social. La letra b) del apartado 1 del artículo 140 establece que para determinar la cuantía de la base reguladora de la pensión de incapacidad permanente se aplicará el porcentaje que corresponda en función de los años de cotización, según la escala prevista en el artículo 163.1 de la Ley General de la Seguridad Social. La citada escala se modifica en el artículo 5 del Anteproyecto, por lo que se adapta la fórmula de cálculo para determinar la base reguladora de la incapacidad permanente a las reglas de cálculo que se establecen para la pensión de jubilación.

Otra de las novedades que introduce este apartado se relaciona con la anterior referencia que se hacía en este apartado de la Ley a la edad de 65 años que ahora se sustituye por la del cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación vigente en cada momento.

La modificación del apartado 4 del artículo 140 hace referencia a la integración de lagunas en los períodos durante los cuales no hubiese existido obligación de cotizar. Según la reforma que introduce el Anteproyecto, dichas lagunas se integrarán con la base mínima de entre todas las existentes en cada momento para trabajadores mayores de 18 años de acuerdo con una escala según la cual, los veinticuatro meses con lagunas más próximos al hecho causante se integrarán con el 100 por 100 de la mencionada base mínima y del vigésimo quinto mes con lagunas en adelante, con el 50 por 100 de dicha base. Si durante los 36 meses de cotización previos al periodo que ha de tomarse para el cálculo de la base reguladora existiesen meses con cotizaciones superiores a la base mínima, cada mes dará derecho, hasta el máximo de 24, a la integración adicional de 1 mes con el 100 por 100 de la mencionada base.

El apartado dos, que introduce un nuevo apartado 3 al artículo 141 de la Ley, establece la incompatibilidad de la pensión de incapacidad permanente absoluta y de gran invalidez con el trabajo, a partir de la edad ordinaria de jubilación. La disposición final sexta del Anteproyecto difiere esta medida hasta 1 de enero de 2014.

Artículo 4. Jubilación

El artículo consta de 7 apartados que introducen distintas modificaciones en el régimen jurídico de la pensión de jubilación. El apartado 1, de modificación del artículo 161.1 de la Ley General de Seguridad Social cambia la edad legal de jubilación tomando en cuenta, también, el esfuerzo contributivo realizado por los beneficiarios a lo largo de su vida laboral. De esta forma, la edad mínima de acceso a la jubilación continúa fijada en los 65 años para quienes hayan cotizado 38 años y 6 meses, y se eleva hasta los 67 años la edad legal en el resto de los casos.

Sin embargo, como corresponde a un sistema legal dinámico que afecta a derechos para cuyo ejercicio es necesario un largo período de cotización, la modificación de la edad legal de jubilación y la exigencia de períodos cotizados se aplica de forma paulatina. De esta forma, el apartado dos incorpora una nueva disposición transitoria vigésima, por la que se contempla que, a partir de 1 de enero de 2013, se incremente la edad de 65 años en un mes por cada año transcurrido hasta 2018 incluido. A partir del 1 de enero de 2019, la progresión gradual en la edad legal será de 2 meses por año transcurrido, de forma que la nueva edad legal de 67 años alcanzará su eficacia plena en 2027. Por lo que respecta a la exigencia del período cotizado para poder jubilarse a los 65 años, la aplicación también será gradual desde el año 2013 hasta 2027, en que se exigirán plenamente 38 años y 6 meses de cotización para jubilarse a los 65 años de edad.

El apartado tres modifica el artículo 162, apartado 1 de la Ley General de Seguridad Social en el sentido de ampliar el período para determinar la base reguladora de la pensión de jubilación hasta los 25 años, en refuerzo de los principios de contributividad y proporcionalidad del sistema apuntados en las recomendaciones del Pacto de Toledo.

Además, y para todos los casos, el apartado también establece que si en el período de tiempo considerado para el cálculo de la base reguladora hubiese lagunas de cotización correspondientes a períodos en los cuales no hubiera existido obligación de cotizar, estas se integrarán en el cálculo. Así, las lagunas se incorporarán con la base mínima de entre todas las existentes en cada momento para trabajadores mayores de 18 años de acuerdo con la siguiente escala: los 24 meses con lagunas más próximos a la jubilación se integrarán con el 100 por 100 de la mencionada base mínima y del vigésimo quinto mes en adelante, con el 50 por 100 de dicha base.

El apartado cuarto da una nueva redacción a la disposición transitoria quinta, por la que se establecen las normas para la aplicación paulatina del incremento del período para la determinación de la base reguladora de la pensión de jubilación. Para ello, se prevé un período transitorio de forma que, a partir de 1 de enero de 2013, el período de cotización

para determinar la base reguladora incrementará cada año en un año hasta que, en el año 2022, la base reguladora será compuesta por 25 años de cotización.

Sin embargo, el incremento se realiza sin olvidar la necesidad de paliar las consecuencias negativas experimentadas por los trabajadores de más edad expulsados prematuramente del mercado laboral, de modo que los afectados por estas circunstancias negativas podrán optar, hasta el 31 de diciembre de 2016, por la aplicación de un período de cálculo de 20 años, sin sujetarse a normas transitorias, cuando ello pueda resultar más favorable. Y, desde el 1 de enero de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2021, aquellos trabajadores que se encuentren en estas mismas circunstancias de cese de la actividad podrán elegir durante ese tiempo la aplicación de la base reguladora de 25 años, si ello les resulta más favorable que el aumento paulatino del período de determinación de la base reguladora contemplado en este apartado.

El apartado cinco, de modificación de la cuantía de la pensión de jubilación, cambia el período de tiempo necesario para alcanzar el 100 por 100 de la base reguladora de la pensión. De esta forma, por los primeros quince años de cotización, se alcanza el 50 por 100, y a partir del año decimosexto, por cada mes adicional de cotización comprendidos entre los meses 1 y 248, el 0,19 por 100, y los que rebasen el mes 248, el 0,18 por 100, sin que el porcentaje aplicable a la base reguladora supere el 100 por 100, salvo en los casos en los que se acceda a la pensión con una edad superior a la legalmente establecida. En este último caso, y siempre que al cumplir la edad legal de jubilación se hubiese reunido el período mínimo de cotización de quince años, se reconocerá un porcentaje adicional entre un 2 y un 4 por 100, en función del número de años cotizados que se acrediten, por cada año transcurrido entre la fecha en que el afiliado cumplió la edad legal de jubilación y la edad efectiva del hecho causante de la pensión.

Estos nuevos porcentajes se aplicarán a partir del 1 de enero de 2026, fecha hasta la cual se establece un período transitorio y gradual que se contempla en el apartado 6 del artículo, en el que se incorpora una nueva disposición transitoria vigésima primera a la Ley con este objeto.

Finalmente, el apartado 7 introduce una nueva disposición adicional, quincuagésima sexta, de acomodación de las referencias contenidas en distintos artículos del texto refundido a la nueva edad mínima de jubilación prevista en este Anteproyecto.

Artículo 5. Jubilación anticipada

Este artículo modifica el apartado segundo del artículo 161.bis y la disposición transitoria tercera del TRLGSS, abordando la nueva regulación de la jubilación anticipada.

En la nueva redacción del artículo 161.bis del TRLGSS se distinguen dos supuestos de jubilación anticipada, según la voluntariedad o no de la extinción de la relación laboral del trabajador, situándose en 33 años el periodo de tiempo cotizado exigible en ambos casos para poder optar a esta figura:

- a) El supuesto general, similar al ya existente, de jubilación anticipada por *cese involuntario* del trabajador se vincula a la existencia de una situación de crisis o cierre de la empresa que impida objetivamente la continuidad de la relación laboral, enumerando las causas de extinción del contrato laboral que pueden dar derecho al acceso a esta modalidad, entre las que se añade la extinción de la relación laboral consecuencia de la violencia de género. Los trabajadores que se encuentren en este supuesto podrán optar a la jubilación anticipada a la misma edad que hasta ahora, 61 años.
- b) El nuevo supuesto de acceso a la jubilación anticipada, previo *cese voluntario* en el trabajo, requiere haber cumplido los 63 años de edad, no siendo aplicables en este caso los coeficientes reductores de la edad de jubilación, cuya fijación por Real Decreto a propuesta del Ministro de Trabajo está prevista en el apartado 1 de este artículo para grupos o actividades profesionales de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa y en atención a sus elevados índices de morbilidad o mortalidad. Además, el importe resultante de la pensión debe superar al 125 por 100 de la cuantía de la pensión mínima que se hubiera correspondido al jubilado en condiciones normales.

En ambos supuestos, se establece un único coeficiente reductor de la pensión independientemente de los años cotizados, cifrado en 1,875 por 100 por trimestre, a diferencia de la regulación actual, que establece distintos coeficientes reductores en función de los años de cotización acreditados. Ello equivale en términos anuales al 7,5 por 100 aplicado hasta ahora en la franja inferior de periodos de cotización acreditados, de treinta a treinta y cuatro años.

Por su parte, la nueva redacción de la Disposición transitoria tercera de la Ley General de la Seguridad Social mantiene la posibilidad de los trabajadores que tuvieran la condición de mutualista el 1 de enero de 1967 de causar derecho a la pensión de jubilación a partir de los 60 años, con el 8 por 100 de reducción en la cuantía de la pensión por cada año o fracción que reste para cumplir la edad de 65 años.

Artículo 6. Jubilación parcial

Este artículo modifica el artículo 166 de la Ley General de la Seguridad Social, en sus apartados 1 y 2. Añade también una nueva Disposición transitoria al mismo texto legal.

En el apartado 1 de este artículo, que se refiere al supuesto de acceso a la jubilación parcial sin necesidad de celebración simultánea de un contrato de relevo, se fija en 67 años la edad de los trabajadores que, cumpliendo los restantes requisitos, pueden acceder a esta modalidad.

En el apartado 2 de este artículo, se modifica la letra e), suprimiendo las actuales referencias a los supuestos en que, debido a los requerimientos específicos del trabajo realizado por el jubilado parcial, el puesto de trabajo de éste no pueda ser el mismo o uno similar que el que vaya a desarrollar el trabajador relevista. Se mantiene la relación de correspondencia entre las bases del trabajador relevista y la del trabajador que accede a la jubilación parcial.

Se incorpora en ese mismo apartado una nueva letra g), que establece la obligación de mantener la cotización que hubiera correspondido a empresa y trabajador jubilado parcialmente, de continuar éste trabajando a jornada completa.

Se añade una Disposición transitoria vigésimo segunda al TRLGSS para establecer la aplicación gradual de la exigencia de los requisitos de edad y base de cotización establecidos en los apartados anteriores.

Artículo 7. Ampliación de la cobertura por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales

Este precepto introduce una nueva disposición adicional, la quincuagésima séptima en la Ley General de la Seguridad Social, por la cual se establece que, con efecto de 1 de enero de 2013, la protección frente a contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales formará parte de la acción protectora obligatoria de todos los regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social en relación a los trabajadores que causen alta a partir de dicha fecha.

Artículo 8. Factor de sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social

El Artículo 8 alude a la introducción un factor de sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social, con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo. Para ello, a partir de 2027, se revisarán, con una periodicidad quinquenal, los parámetros fundamentales del sistema, en función de la evolución de la esperanza de vida a los 67 años.

Artículo 9. Beneficios por cuidado de hijos

Mediante este artículo se amplían los beneficios por cuidado de hijos, a través de dos preceptos. En primer lugar, a los efectos exclusivos de determinar la edad de acceso a la jubilación, se computa como periodo cotizado aquel de interrupción de la cotización

derivado de la extinción de la relación laboral o de la finalización del cobro de prestaciones por desempleo producidas por el nacimiento de un hijo o adopción o acogimiento permanente, dentro de unos plazos determinados, y con un límite máximo acumulado de dos años y un mínimo de 9 meses. En segundo lugar, se amplía de dos a tres años el periodo considerado como de cotización efectiva en que los trabajadores se encuentren en situación de excedencia por razón de cuidado de hijo o menor acogido.

Disposición adicional primera. Reformulación de las prestaciones de muerte y supervivencia

Recoge la recomendación 13ª del Pacto de Toledo, señalando que, en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 y sucesivos, se incluirán las previsiones normativas necesarias para llevar a cabo la reformulación de las prestaciones por muerte y supervivencia.

Disposición adicional segunda. Modificación en materia de convenios especiales

Mediante esta disposición adicional, el Anteproyecto de Ley establece dos previsiones. En primer lugar, se establece el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la ley para reglamentar las modalidades de convenios especiales en los que la suscripción a los mismos deberán llevarse a cabo en un determinado plazo a contar desde la fecha en que se haya causado baja en el régimen correspondiente o extinguido el derecho de las prestaciones por desempleo. En segundo lugar, establece que se regulará reglamentariamente una modalidad de convenio especial para los españoles que, sin estar afiliados al sistema de seguridad social, participen en el extranjero de forma remunerada en programas formativos sin vinculación laboral.

Disposición adicional tercera. Seguridad social de las personas que participan en programas de formación.

Se establece que se determinarán reglamentariamente los mecanismos para la inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los participantes en programas de formación financiados por organismos público o privados, que, vinculados a estudios universitarios o de formación profesional, conlleven contraprestación económica para los afectados, en previsión del artículo 97.2 m) de la Ley General de Seguridad Social.

Las personas objeto de esta disposición podrán, desde la fecha de entrada de vigor de la disposición reglamentaria, suscribir un convenio especial, por una sola vez, que le posibilite el cómputo de la cotización por los periodos de formación realizados antes de la señalada fecha, hasta un máximo de 2 años en el periodo de los 4 años inmediatamente anteriores a la publicación de la ley en el Boletín Oficial del Estado.

Disposición adicional cuarta. Elaboración por el Gobierno de un estudio en relación con la recomendación 5ª del Pacto de Toledo.

Se establece una previsión, por la cual, se determina que en el plazo de un año, el Gobierno procederá a presentar ante la Comisión no Permanente de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo un estudio en relación con la recomendación 5ª del Pacto de Toledo referente a la adecuación de las bases y periodos de cotización, con la correspondiente valoración económica.

Disposición adicional quinta. Elaboración por el Gobierno de un estudio y propuestas de actuación en relación con la Recomendación 17ª del Pacto de Toledo

La Disposición adicional quinta mandata al Gobierno la elaboración de un estudio y propuestas de actuación en relación con la Recomendación 17ª del Pacto de Toledo, sobre mujer y protección social, al objeto de impulsar los mecanismos que incorporen los periodos de atención y cuidado de hijos o personas dependientes como elementos a considerar en las carreras de cotización de las mujeres.

Disposición adicional sexta. Convenio especial a suscribir en expedientes de regulación de empleo

Se modifican los apartados 1 y 2 de la disposición adicional trigésima primera de la Ley General de Seguridad Social, para su adaptación a las nuevas edades de jubilación que contempla el Anteproyecto. Así, donde la Ley hace referencia a que el trabajador cumpla 65 años, el Anteproyecto se remite a la edad que contempla la letra a) del apartado 1 del artículo 161 de la Ley, y donde se refiere al cumplimiento por parte del trabajador de la edad de 61 años, el Anteproyecto establece la edad de 63 años.

Disposición adicional séptima. Agencia Estatal de la Administración Única de la Seguridad Social

Recoge la recomendación 8ª del Pacto de Toledo, donde se señala la conveniencia de potenciar la mejora de la gestión del sistema de la Seguridad Social, a través de la integración de las funciones de afiliación, recaudatorias y de gestión de las prestaciones, y autoriza para ello al Gobierno para la creación de la Agencia Estatal de la Administración Única de la Seguridad Social, en la que se integrarán el Instituto Nacional de la Seguridad Social, el Instituto Social de la Marina, la Tesorería General de la Seguridad Social, la Gerencia de Informática de la Seguridad Social y el Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social.

Disposición adicional octava. Evaluación de la ley sobre el cálculo de las pensiones

Esta Disposición establece el plazo de un año desde la publicación de la Ley en el Boletín Oficial del Estado, para que el Gobierno evalúe los efectos y el impacto que

tendrá la nueva fórmula de integración de lagunas sobre las variables para determinar el cálculo de las pensiones, y en función de los resultados, puedan corregirse las posibles distorsiones, con especial atención al colectivo de los fijos discontinuos.

Disposición adicional novena. Adecuación del Régimen Especial de Autónomos

A fin de hacer converger la intensidad de la acción protectora de los trabajadores por cuenta propia con la de los trabajadores por cuenta ajena, se prevé que las bases medias de cotización del Régimen Espacial de Trabajadores Autónomos experimenten al menos un crecimiento similar al de las medias del Régimen General. La subida anual no superará en más de un punto porcentual el crecimiento de las medias del Régimen General. Estas subidas anuales se debatirán previamente en el marco del diálogo social y no serán aplicables los años en los que las crisis económicas tengan como efectos la pérdida de rentas o empleo en este colectivo.

Disposición adicional décima. Bases máximas de cotización

Con el objetivo de mantener el carácter contributivo del sistema, esta disposición prevé que, cuando la situación económica y del empleo lo permita, el Ministerio de Trabajo e Inmigración y los interlocutores sociales examinarán la relación entre las bases máximas de cotización y los salarios medios, siguiendo la recomendación 5ª del Pacto de Toledo.

Disposición adicional undécima. Alternativas de financiación complementaria

Establece que los Ministerios de Trabajo e Inmigración y de Economía y Hacienda y los agentes económicos y sociales, examinarán la conveniencia de establecer posibles alternativas de financiación complementaria del sistema de Seguridad Social en el medio y largo plazo.

Disposición adicional duodécima. Separación de fuentes de financiación

Mediante esta disposición se recoge el compromiso de dar cumplimiento a la recomendación 1ª del Pacto de Toledo, referente a la separación y clarificación de las fuentes de financiación del sistema, para lo que mandata al Gobierno a hacer compatibles los objetivos de consolidación y estabilidad presupuestaria con los de plena financiación de las prestaciones no contributivas a cargo de los presupuestos de las Administraciones Públicas, con especial interés en el cumplimiento de los compromisos de financiación de los complementos a mínimos de pensiones mediante impuestos.

Disposición adicional decimotercera. Pensiones de unidades económicas unipersonales

Mandata al Gobierno a reforzar, desde la vertiente no contributiva, las pensiones de los mayores que viven en unidades económicas unipersonales, sin hacer distinciones por razón de la contingencia protegida.

Disposición adicional decimocuarta. Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales

Esta Disposición prevé que durante un periodo de 5 años, desde la entrada en vigor de la Ley, se realizará una evaluación anual de los costes de las prestaciones derivadas de contingencias profesionales y de los costes de gestión.

Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales y el Instituto Nacional de la Seguridad Social desarrollarán programas y criterios de colaboración para controlar de manera más eficaz los costes empresariales derivados de los procesos de incapacidad temporal de duración inferior a 15 días.

Asimismo, se establece que los órganos directivos de las Mutuas estén formados por las empresas con mayor número de trabajadores mutualizados, por aquellas empresas designadas paritariamente por las organizaciones empresariales y por una representación de las organizaciones sindicales más representativas.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Mediante esta disposición se establece la derogación de todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a esta ley.

De manera específica queda derogado el Real Decreto 1194/1985, de 17 de julio, por el que se acomodan las normas sobre anticipación de la edad de jubilación como medida de fomento de empleo, al amparo de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, modificada por la Ley 32/1984. Desaparece, con ello, la modalidad de jubilación especial a los 64 años sin aplicación de coeficientes reductores de la cuantía prevista en esa norma. También, del mismo modo, se derogan de manera específica los artículos 57.1 a), 62 y 63 de la Ley General de la Seguridad Social, en el momento de constitución y entrada en funcionamiento de la Agencia Estatal de la Administración Única de la Seguridad Social.

Disposición final primera. Modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores

Esta disposición adecúa la redacción del artículo 12 del Estatuto de los Trabajadores, en sus apartados 6 y 7, a las nuevas disposiciones que regulan el acceso a la jubilación, en

lo relativo a la edad de jubilación, de modo que se establece la posibilidad de concertar contratos de relevo para sustituir a los trabajadores que se jubilen parcialmente después de haber cumplido 67 años. Se introducen, asimismo, las correspondientes referencias al régimen transitorio de edades previstas en la nueva DT Vigésima de la Ley General de la Seguridad Social.

La redacción de la letra d) del apartado 7 del mismo artículo se pone en consonancia con las previsiones introducidas en la letra e) del apartado 2 del artículo 166 de la Ley General de la Seguridad Social, en lo referente a la relación de correspondencia entre las bases de cotización de trabajador relevista y trabajador jubilado parcialmente.

Disposición final segunda. Título competencial.

El título competencial en el que se ampara el Anteproyecto de Ley es el artículo 149.1.17ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, salvo la disposición adicional primera, que se dicta al amparo del artículo 149.1.7ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación laboral.

Disposición final tercera. Disposiciones de aplicación y desarrollo.

Se autoriza al Gobierno y al Ministro de Trabajo e Inmigración para la aplicación y desarrollo de la ley.

Disposición final cuarta. Modificación del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

Mediante la presente disposición se da nueva redacción a la letra c) del artículo 66 de la Ley General de la Seguridad Social, titulado Reserva de datos y régimen de personal.

Se establece la colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la Intervención General de la Seguridad Social, en el ejercicio de sus funciones de inspección y control interno o con las demás entidades gestoras de la Seguridad Social distintas del cedente y demás órganos de la Administración de la Seguridad Social y para los fines de estadística pública.

Disposición final quinta. Normas aplicables a los Regímenes Especiales.

Mediante esta disposición se da nueva redacción al apartado 1 de la disposición adicional octava de la Ley General de la Seguridad Social, estableciendo como aplicables a todos los regímenes que integran la seguridad social los artículos 137, apartados 2 y 3; 138; 140, apartados 1, 2 y 3; 143; 161 bis, apartado 1; 162, apartados 1.1, 2, 3, 4 y 5; 163; 165; 174; 174 bis; 175; 176, apartado 4; 177, apartado 1, segundo párrafo y 179. Igualmente siendo de aplicación las normas sobre prestaciones familiares del capítulo IX del título II; las disposiciones adicionales séptima bis y cuadragésima

tercera y las disposiciones transitorias cuarta, párrafo primero, quinta, apartado 1, quinta bis, sexta bis y decimosexta.

De lo dispuesto anteriormente, se exceptúa la aplicación a los regímenes especiales de lo previsto en el artículo 138 en el último párrafo de su apartado 2, así como lo regulado en el apartado 5.

Disposición final sexta. Entrada en vigor.

Se establece la entrada en vigor de la presente ley el día 1 de enero de 2013, salvo el artículo 13.2 que entrará en vigor el día 1 de enero de 2014, y lo dispuesto en la disposición adicional séptima, respecto a la creación de la Agencia Estatal de la Administración Única de la Seguridad Social, que entrará en vigor el primer día del quinto mes siguiente a la publicación de la ley en el Boletín Oficial del Estado.

Los artículos 161.bis, apartados 1 y 2, de la redacción anterior a la entrada en vigor de la ley, se seguirán aplicando a todos los trabajadores cuya relación laboral se haya extinguido antes del 2 de febrero de 2011, y para los que tengan relación laboral suspendida o extinguida como consecuencia de decisiones adoptadas en expedientes de regulación de empleo, convenios colectivos, acuerdos de empresa, o decisiones adoptadas en procedimientos concursales aprobados o suscritos con anterioridad a dicha fecha, incluidas las personas que tengan comprometida explícitamente la extinción de la relación laboral con posterioridad al 1 de enero de 2013.

Por último, se establece que la jubilación por causa no imputable al trabajador se calculará, cuando se produzca a los 61 o 62 años con 38 años y 6 meses cotizados, aplicando coeficientes reductores en vigor en la redacción anterior a la entrada en vigor de la ley.

III. OBSERVACIONES GENERALES

El Consejo Económico y Social valora favorablemente el Anteproyecto de Ley sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, en la medida en que traslada de forma adecuada al ordenamiento laboral y de Seguridad Social buena parte de las medidas del Acuerdo para la Reforma y Fortalecimiento del Sistema Público de Pensiones, pieza sustancial del Acuerdo Social y Económico suscrito a comienzos de 2011 por el Gobierno y las Confederaciones empresariales (CEOE y CEPYME) y sindicales (CCOO y UGT).

El sistema público de pensiones constituye uno de los principales pilares del Estado de Bienestar, un elemento fundamental de cohesión social altamente valorado por la población que, además, despliega una importante función como estabilizador automático de la economía. El consenso concitado en dicho Acuerdo en torno a las reformas necesarias para fortalecer el sistema de pensiones, especialmente en lo relativo a la protección social en la vejez, representa un valioso activo para asegurar su estabilidad a medio y largo plazo, respetando y reforzando los principios de contributividad, equidad y solidaridad intergeneracional inherentes al modelo español. Como reflejo de dicho Acuerdo, el CES considera que el Anteproyecto responde a dichos principios e incorpora las distintas medidas con la suficiente flexibilidad y gradualidad, respetando en todo caso los derechos adquiridos de los actuales pensionistas.

Como demuestran anteriores experiencias, el pacto con los interlocutores sociales alcanzado en el marco del diálogo social refuerza la legitimidad de las medidas adoptadas que se articulan a través de este Anteproyecto y contribuirá a facilitar su aplicación. Esta valoración general positiva del Anteproyecto no obsta para que se realice una serie de observaciones específicas, dirigidas principalmente a asegurar la fidelidad a los principios del Acuerdo en la articulación de las distintas medidas.

El Acuerdo establecía fundamentalmente principios generales de actuación que, necesariamente, debían continuar siendo perfilados en las correspondientes mesas de negociación de cara a su cabal traslación al ordenamiento jurídico vigente. A diferencia de otras ocasiones, el texto del Anteproyecto objeto de Dictamen se remitió al CES sin que hubieran culminado dichas negociaciones, lo que no resulta adecuado en opinión de este Consejo que, como en otras ocasiones, recuerda que la solicitud de Dictamen preceptivo debe realizarse sobre la versión definitiva del Anteproyecto, una vez evacuados los correspondientes trámites de consulta y negociación.

A la hora de abordar el contenido del Anteproyecto, el CES se ha encontrado con la complejidad de la circunstancia de que éste no responde únicamente a los principios y

medidas recogidas por el Acuerdo, sino que también incorpora previsiones que no proceden del mismo. En ocasiones es posible identificar su origen en las Recomendaciones contenidas en el Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo recientemente aprobadas por el Pleno del Congreso de los Diputados, si bien se han incorporado sólo algunas y de manera parcial, sin que aparezca suficientemente justificada la razón y la oportunidad de la introducción de dichas medidas y no otras. Esta técnica induce a confusión y puede dar lugar a un tratamiento desequilibrado por el Anteproyecto de medidas que en las Recomendaciones del Pacto de Toledo van vinculadas a la paralela adopción de otras que, en cambio, no se tienen en cuenta. Este tipo de incorporaciones no procedentes del Acuerdo han suscitado al CES diversas observaciones al articulado.

Además, esta opción del legislador de no ceñirse exclusivamente a trasladar el contenido del Acuerdo para la Reforma y Fortalecimiento del Sistema Público de Pensiones da ocasión a cuestionarse las razones de la no consideración por el Anteproyecto de otros compromisos relacionados con algunas recomendaciones del reciente Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo. A título de ejemplo, valga mencionar la décimosexta recomendación de dicho Informe sobre sistemas complementarios, así como el propio preámbulo del Acuerdo Social y Económico, en el que Gobierno e interlocutores sociales asumen la importancia del reforzamiento de la universalidad del sistema a través de la previsión social complementaria. En opinión del CES, el Anteproyecto bien hubiera podido contemplar el objetivo de estudiar y analizar la situación y perspectivas de la previsión social complementaria, en línea con dichos compromisos y sin afectar al texto de la ley General de la Seguridad Social.

Por otro lado, desde las iniciales recomendaciones del Pacto de Toledo se viene destacando el objetivo de que se avance en el proceso de simplificación del sistema de Seguridad Social, en orden a la existencia de dos grandes regímenes en los que queden encuadrados, respectivamente, los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia. Asimismo, es necesario seguir avanzando hacia la integración de los diferentes regímenes especiales para que converjan, de modo gradual y paulatino, hacia esos dos grandes regímenes.

El CES considera que el texto del Anteproyecto sigue respondiendo a la concepción originaria de la Ley General de la Seguridad Social, situando como eje central del sistema el Régimen General. El Consejo entiende que, en consonancia con la relevancia que está destinado a desempeñar en el entramado de la Seguridad Social el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, sería necesario revisar el conjunto de la Ley General de la Seguridad Social, otorgándole un tratamiento diferenciado en cualquier

caso del que se le da a los demás Regímenes especiales, destinados a integrarse en los dos principales.

Unido a lo anterior, al Consejo le suscitan dudas las opciones contenidas en el Anteproyecto respecto a la aplicación de las distintas medidas a los trabajadores autónomos, en general, y a los socios trabajadores en el ámbito de las empresas de la economía social, en particular, especialmente respecto a la posibilidad y los requisitos para acogerse a las modalidades de jubilación anticipada que se contemplan, especialmente a la jubilación anticipada voluntaria a los 63 años. A este respecto, el CES considera que debe revisarse en el Anteproyecto el tratamiento a estos colectivos, en coherencia con la cuarta recomendación del reciente Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo sobre financiación, simplificación e integración de regímenes especiales, a la luz del principio de la equiparación de los derechos de los trabajadores autónomos con los derechos de los trabajadores del Régimen General. A tal fin, como señala el Acuerdo, las bases medias de cotización deberían experimentar un crecimiento al menos similar al de las medias del Régimen General.

También estima necesario el Consejo que el Anteproyecto, conciliando el objetivo de reforzar la contributividad con la salvaguarda del principio de equidad y el de solidaridad, tenga en cuenta las dificultades de su aplicación a trabajadores que, por las condiciones en que se realizan sus trabajos, entre otros sectores en los de agricultura y la ganadería, sufren durante su vida laboral un mayor desgaste físico, que no siempre puede resolverse mediante el cambio en las condiciones de trabajo. Para estos trabajadores pueden resultar especialmente gravosas las nuevas condiciones de acceso a la jubilación, especialmente en lo relativo al requisito de edad.

En este sentido, el CES considera necesario recordar la importancia de dar pronto cumplimiento al compromiso recogido en el Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones, que establece que, en paralelo a la tramitación parlamentaria del Proyecto de ley, la Administración de la Seguridad Social culminará la elaboración del decreto sobre el procedimiento general de aprobación de coeficientes reductores de la edad de jubilación.

Por otro lado, desde el punto de vista de la técnica jurídica llama la atención, en primer lugar, el contenido de la Exposición de Motivos del Anteproyecto que reproduce planteamientos que no responden a los principios del Acuerdo, plantea incongruencias en sus referencias al contenido del articulado, al que no se adecúa, y, de forma muy llamativa, ni siquiera menciona el Acuerdo para el fortalecimiento del sistema público de pensiones ni el Acuerdo social y económico en que se inserta. Aunque la Exposición

de Motivos de las leyes carezca de eficacia normativa, debería servir para contextualizar la norma en el momento histórico de su adopción, señalar su relación o aportación con respecto a otros precedentes normativos, las razones de su adopción y, desde luego en este caso, el papel desempeñado por el acuerdo con los interlocutores sociales en el diseño de las reformas. Desde este punto de vista, es aconsejable, en opinión del CES, una revisión completa de esta parte del Anteproyecto.

En el mismo sentido, es necesario unificar el criterio de redacción de los distintos tipos de disposiciones (adicionales, transitorias y finales), con arreglo a las directrices generales de técnica normativa contenidas en la Resolución de 28 de julio de 2005, como se concretará en las observaciones al articulado.

Por último, es preciso poner de relieve que la complejidad de la reforma, que afecta a expectativas de derechos de pensión de una parte muy importante de la población durante las próximas décadas, requiere un mayor esfuerzo de claridad en su redacción y estructura. En aras del principio de seguridad jurídica, las numerosas modificaciones sufridas por la Ley General de la Seguridad Social desde la aprobación del Real Decreto Legislativo 1/1994 aconsejan, en opinión del CES, que el Gobierno se imponga un plazo razonable para la elaboración de un nuevo texto refundido de esta norma.

IV. OBSERVACIONES PARTICULARES

Artículo 1. Complementos para pensiones inferiores a la mínima

El artículo 1 establece una limitación a la cuantía de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas, que no podrán superar la cuantía establecida en cada ejercicio para las pensiones de jubilación e invalidez en su modalidad no contributiva; cuestión que, en opinión del CES, excede del contenido del Acuerdo para la Reforma y Fortalecimiento del Sistema Público de Pensiones suscrito por el Gobierno y las Confederaciones empresariales y sindicales.

Aún cuando la fijación de dicho límite a los complementos a mínimo pudiera responder parcialmente a la recomendación 15ª del Pacto de Toledo, sobre *Sostenibilidad y garantía de suficiencia*, el CES considera que la inclusión de este precepto no aparece suficientemente justificada en las memorias explicativas que acompañan al Anteproyecto, al tiempo que no se recoge estudio de evaluación de impacto, ni se contempla gradualidad alguna en su implementación.

A este respecto, el CES desea llamar la atención sobre el posible impacto de género que pudiera ocasionar esta medida, atendiendo a las peculiaridades de las carreras laborales de las mujeres, así como su mayor incidencia en determinados regímenes especiales de la Seguridad Social en los que mayor es la proporción de altas de pensiones con complementos a mínimo.

La limitación a los complementos a mínimos contemplada en este artículo se realiza mediante la inclusión de un nuevo apartado en el artículo 50 de la Ley General de la Seguridad Social, el apartado segundo, manteniéndose, como apartado primero, la redacción actual del artículo 50 del TRLGSS, según el cual, los beneficiarios de pensiones del sistema de la Seguridad Social, en su modalidad contributiva, tendrán derecho a percibir, bajo determinadas circunstancias, los complementos necesarios para alcanzar la cuantía mínima de las pensiones, en los términos que legal o reglamentariamente se determinen.

En opinión del CES, ambos apartados entrarían en contradicción, puesto que, podría darse el caso de que, bajo la limitación contemplada en el apartado segundo, la cuantía de una pensión con complemento a mínimo no llegara a alcanzar la pensión mínima establecida legalmente, contradiciendo, por tanto, lo establecido en el apartado primero. En consecuencia, el CES entiende que debería mejorarse la redacción del artículo 1 del Anteproyecto en aras de una mayor concordancia técnica entre los apartados primero y segundo del artículo 50 de la Ley General de la Seguridad Social.

Artículo 2. Exención parcial de la obligación de cotizar

En este artículo se introducen algunas modificaciones con respecto a los casos de exención de la obligación de cotizar, salvo por incapacidad temporal, a la Seguridad Social, cuando el trabajador haya alcanzado la edad legal de jubilación. Así, los cambios incorporados con relación a este particular son consecuencia directa de las modificaciones introducidas por el Anteproyecto en relación a la edad de jubilación y derivadas de lo pactado en el Acuerdo para la Reforma y Fortalecimiento del Sistema Público de Pensiones.

La nueva redacción propuesta para el artículo 112 bis del TRLGSS declara la exención de cotizar por contingencias comunes respecto de los trabajadores que cumplan con el supuesto de haber cumplido 65 años de edad y acrediten 38 años y 6 meses de cotización o que, alternativamente, tengan 67 años de edad y 37 años de cotización. A juicio del CES, la actual redacción del Anteproyecto es confusa respecto a los períodos transitorios que, de acuerdo con la aplicación paulatina de las nuevas edades de jubilación, también afectan a la exención de la obligación de cotizar. En este sentido, el CES recomienda que el artículo incluya una referencia que aclare la redacción, de modo que contemple de forma específica tales efectos transitorios, detallando el calendario de aplicación y aplicando al mismo incrementos graduales de progresión constante. Según el CES, debería tenerse en cuenta la misma observación con respecto a la propuesta de nueva redacción de la disposición adicional trigésima segunda, introducida por el apartado dos del presente artículo y que, de forma paralela al artículo 112 bis, trata las exenciones a la cotización, en este caso, para los trabajadores incluidos en los regímenes especiales de autónomos y del mar.

Asimismo, la nueva disposición adicional quincuagésima quinta, incorporada por el Anteproyecto, también debería reflejar lo observado con respecto a los períodos transitorios, en la medida que en la mencionada disposición se incluye una referencia al artículo 112 bis aludido anteriormente.

Por otro lado, la referida disposición adicional quincuagésima quinta tan solo contempla la inclusión de los períodos exentos como computados a efectos del cálculo de la pensión de jubilación. A juicio del CES, este precepto resulta incompleto en su forma actual, debiéndose aplicar sus efectos no solamente al caso de la jubilación, sino también al de incapacidad permanente.

Por otra parte, las modificaciones previstas en el conjunto del artículo 2 del Anteproyecto no hacen referencia a la aplicabilidad de estas medidas a los socios trabajadores de las cooperativas de trabajo asociado. En este sentido, y con objeto de salvaguardar los derechos de los socios trabajadores de la economía social ante posibles interpretaciones restrictivas de lo contemplado en el Anteproyecto, el CES estima

necesario incluirlos en las propuestas de nueva redacción del artículo 112 bis, de la disposición adicional trigésima segunda, así como en la nueva disposición adicional quincuagésima quinta.

Por último, desde el punto de vista de la técnica jurídica, el CES cree necesario modificar la mención que se realiza, al final del apartado tres de la nueva disposición adicional trigésima segunda, al “apartado anterior”. En este sentido, y de acuerdo con el orden que establece la nueva propuesta de redacción de la disposición, debería sustituirse esa expresión por la de “apartado 1”, al ser éste el punto en el que se alude a los trabajadores por cuenta propia incluidos en los Regímenes Especiales de la Seguridad Social.

Artículo 3. Incapacidad Permanente

El artículo 3 del Anteproyecto consta de dos apartados. El apartado uno, da una nueva redacción a la letra b) del apartado 1 y al apartado 4 del artículo 140 de la Ley General de la Seguridad Social, relativo a la base reguladora de las pensiones de incapacidad permanente derivada de contingencias comunes.

La modificación que introduce el Anteproyecto en el apartado 4 del artículo 140 hace referencia a la integración de lagunas para el cálculo de la base reguladora en los períodos durante los cuales no hubiese existido obligación de cotizar. Dichas lagunas se integrarán con la base mínima de entre todas las existentes en cada momento para trabajadores mayores de 18 años de acuerdo con una escala según la cual, los 24 primeros meses con lagunas más próximos al hecho causante se integrarán con el 100 por 100 de la base mínima y las que excedan de 24 meses con el 50 por 100 de dicha base. Si durante los 36 meses de cotización previos al periodo que ha de tomarse para el cálculo de la base reguladora existiesen meses con cotizaciones superiores a la base mínima, cada mes dará derecho, hasta el máximo de 24, a la integración adicional de 1 mes con el 100 por 100 de la mencionada base.

El CES considera que, si bien el Anteproyecto mejora el contenido del Acuerdo Social y Económico a través de esta nueva fórmula para la cobertura de lagunas, la redacción que emplea es confusa, dificultando en gran medida su comprensión al hacer constantes referencias a la “mencionada base”, lo que podría dar lugar a diversas interpretaciones sobre la misma. Por ello el CES entiende que debería clarificarse la redacción del apartado en aras de una mayor seguridad jurídica.

El apartado dos, que introduce un nuevo apartado 3 al artículo 141 de la Ley, establece la incompatibilidad de la pensión de incapacidad permanente absoluta y de gran invalidez con el trabajo, a partir de la edad de acceso a la pensión de jubilación, en los mismos términos que los regulados en el párrafo 1 del apartado 1 del artículo 165.

A juicio del CES, debería suprimirse la referencia al párrafo 1 citado, en el que se establece la incompatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo del pensionista, permitiendo así que, de igual manera que el párrafo siguiente de este apartado permite compatibilizar el percibo de la pensión de jubilación con un trabajo a tiempo parcial, aquéllos que perciban una pensión de incapacidad permanente absoluta o de gran invalidez puedan desarrollar un trabajo a tiempo parcial en las mismas condiciones que el resto de personas que accedan a la jubilación.

Artículo 4. Jubilación

En su apartado primero, el artículo da una nueva redacción al apartado 1 del artículo 161 del TRLGSS sobre las condiciones de acceso a la pensión de jubilación. En el punto 1. a), se establece la condición de haber cumplido los 67 años de edad, señalándose a continuación que, no obstante, también podrán acceder a la pensión aquellos trabajadores que, habiendo cumplido los 65 años de edad, acrediten 38 años y seis meses de cotización. A juicio del CES, la forma actual del redactado podría generar confusión, induciendo a interpretar que se introduce una nueva edad ordinaria de jubilación, los 67 años, y una excepción a esa regla general en el caso de cumplirse con el citado supuesto de años contribuidos. Esta formulación no recoge con fidelidad lo pactado en el Acuerdo para la Reforma y Fortalecimiento del Sistema Público de Pensiones que da origen a este Anteproyecto. Precisamente, uno de los aspectos centrales del Acuerdo fue la incorporación del concepto de carrera laboral completa ante la Seguridad Social, siendo ésta la variable determinante para la fijación de la edad ordinaria de jubilación de los trabajadores, que es doble: los 65 años en caso de carrera laboral completa; los 67 en el resto de los casos. Por ello, y en aras de la claridad exigible con respecto a una variable clave del sistema, el CES considera necesario que el Anteproyecto elimine cualquier ambigüedad posible relativa a la edad de jubilación y, para ello, recomienda ceñirse a lo plasmado en el Acuerdo para la Reforma y Fortalecimiento del Sistema Público de Pensiones, realizando las adaptaciones pertinentes en el texto del Anteproyecto.

Por otro lado, el artículo, en su apartado segundo, introduce una nueva disposición transitoria, vigésima, sobre la aplicación paulatina de las nuevas edades de jubilación y de los años cotizados para acceder a la pensión de jubilación. En relación a este punto del articulado, el CES considera recomendable que el texto del Anteproyecto aclare que los nuevos requisitos de edad de jubilación y años cotizados incluidos en esta disposición son de aplicación en todos los regímenes de la Seguridad Social, evitando así cualquier interpretación restrictiva limitada al régimen general. Esta misma observación es aplicable a la nueva redacción de la disposición transitoria vigésima primera, sobre la aplicación de porcentajes a atribuir a los años cotizados para la

pensión de jubilación, y a la nueva disposición adicional octava, sobre las adaptaciones y cambios a que diera lugar la evaluación que se prevé del impacto de las novedades legislativas introducidas sobre el cálculo de las pensiones.

Asimismo, desde un punto de vista formal, el CES considera que el formato actual del cuadro en el que se refleja la aplicación paulatina de los años de cotización y edades de jubilación a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 161 resulta confuso. En este sentido, el CES recomienda que se realice una presentación más comprensible de esta información mediante un diseño de tabla más clarificador.

El apartado tercero del artículo contempla una nueva redacción del apartado primero del artículo 162 del TRLGSS, introduciendo cambios en el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación. En el punto 1.2. del apartado modificado, se trata la integración de las lagunas de cotización en el cálculo de la base reguladora detallando la escala de aplicación a tal efecto. En relación a este punto, el CES reitera lo manifestado en la observación particular realizada al artículo 3 del Anteproyecto sobre la confusión en el tratamiento de las lagunas de cotización, y estima necesario un esfuerzo de clarificación por parte del legislador.

El apartado 4 del artículo propone una nueva redacción de la disposición transitoria quinta, relativa a las normas transitorias sobre el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación. En los apartados 2 y 3 de la disposición se establecen algunos supuestos en los que se podrá optar por una base reguladora distinta a la contemplada en la escala transitoria que se detalla en el apartado 1. En particular, el apartado 2 establece que, desde el 1 de enero de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2016, la base reguladora de quienes hayan cesado en trabajo por causa no imputable a su libre voluntad y hayan percibido prestaciones o subsidio de desempleo durante al menos 3 años completos dentro del período de cálculo correspondiente podrá ser el resultado de dividir por 280 las bases de cotización durante los 240 meses inmediatamente anteriores al mes previo a la jubilación, siempre que ésta resulte más beneficiosa que la fijada por el período transitorio detallado en el apartado 1. El apartado 3 abre una opción parecida para los trabajadores que, bajo los mismos supuestos de cese involuntario y percepción de prestación o subsidio de desempleo durante al menos 3 años completos, accedan a la jubilación desde el 1 de enero de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2021. En este caso, y siempre que ello resulte más favorable a lo que establece el período transitorio antes mencionado, se permitirá a los trabajadores el acceso a la jubilación con la base reguladora contemplada en el apartado 1 del artículo 162 del TRLGSS, esto es, la que resulta de dividir por 350 las bases de cotización del beneficiario durante los 300 meses inmediatamente anteriores al hecho causante.

Este punto del Anteproyecto contiene, a juicio del CES, un propósito que favorece a los trabajadores que han sufrido interrupciones en su carrera laboral y responde en espíritu a lo plasmado en el Acuerdo para la Reforma y Fortalecimiento del Sistema Público de Pensiones del que emana este Anteproyecto. Sin embargo, el Acuerdo no había delimitado unas condiciones específicas para poder acceder a las alternativas que ofrecen los apartados 2 y 3 de la disposición transitoria quinta. En su forma actual, la opción particular planteada por el legislador requiriendo al menos 3 años completos de percepción de prestaciones o subsidio de desempleo, excluiría a numerosos trabajadores que, por su carrera contributiva, no habrían tenido derecho al período máximo de la prestación contributiva o que, habiéndolo agotado, no cumplirían con las condiciones para optar al subsidio. Por este motivo, el CES considera aconsejable reducir la exigencia de al menos 3 años completos, de forma que se amplíe así el acceso a las fórmulas alternativas de cálculo de la base reguladora durante el período transitorio, de acuerdo con el propósito manifestado en el Acuerdo.

Asimismo, en relación a esta misma cuestión, el CES considera que no queda justificada la distinción establecida en los apartados 2 y 3 según la fecha de acceso a la jubilación dentro del período transitorio. Por este motivo, el CES recomienda que se disfrute de las mismas alternativas de base reguladora durante todo el período transitorio. Para ello, el CES aconseja la igualación de todos los trabajadores afectados por los años de transición según lo contemplado por el artículo 2 en su redacción actual.

El apartado cinco del presente artículo del Anteproyecto modifica el artículo 163 del TRLGSS, relativo a la cuantía de la pensión. En su apartado primero, el artículo 163 determina que la pensión contributiva de jubilación se obtendrá aplicando a la base reguladora unos porcentajes que varían en función de los años cotizados de la siguiente forma: por los 15 primeros años cotizados, el 50 por 100; a partir del año decimosexto, por cada mes adicional de cotización comprendidos entre los meses 1 y 248, el 0,19 por 100 y los rebasen el mes 248, el 0,18 por 100. En aras de una mayor precisión, el CES estima conveniente incorporar en la redacción que, al aplicar los porcentajes por meses adicionales de cotización, aquellos “se añadirán” a los anteriores. Esta aclaración eliminaría cualquier margen de confusión al respecto y por ello, el CES aconseja que esta técnica se replique en las formulaciones similares presentes en el resto del texto, por ejemplo, en la disposición transitoria vigésima primera incorporada en el apartado seis de este mismo artículo del Anteproyecto.

El apartado 7 incorpora una nueva disposición adicional quincuagésima sexta en la que, a efectos técnicos, se acomodan las distintas menciones del TRLGSS a la nueva edad legal de jubilación. En relación a este particular, el CES se remite a lo manifestado en la observación particular relativa a la nueva redacción del artículo 161 sobre edades de

jubilación, aconsejando una reproducción acorde con el concepto de edad de jubilación incorporado por el Acuerdo para la Reforma y Fortalecimiento del Sistema Público de Pensiones.

Artículo 5. Jubilación anticipada

En este artículo se introducen cambios en la regulación de la jubilación anticipada, modificando el apartado segundo del artículo 161.bis, así como la disposición transitoria tercera del TRLGSS.

En opinión del CES, la redacción del apartado A), letra d) del artículo 161.bis.2. del TRLGSS, que regula la modalidad de acceso a la jubilación anticipada involuntaria por cese en el trabajo por causa no imputable a la libre voluntad del trabajador como consecuencia de una situación de crisis o cierre de la empresa, no responde adecuadamente a las previsiones del Acuerdo para la Reforma y Fortalecimiento del Sistema Público de Pensiones. Tampoco guarda la necesaria coherencia con las disposiciones relacionadas del Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores.

En primer lugar, en el Acuerdo se hace alusión a las “situaciones de crisis” en un sentido amplio, como referencia al contexto general desfavorable en el que se producen las extinciones contractuales que dan derecho al acceso a esta modalidad de jubilación anticipada, sin la pretensión de acotar o identificar estos supuestos con un concepto o figura jurídica concreta. Sin embargo, en el Anteproyecto se ha optado por incorporar al art.161.bis.A)d) del TRLGSS, mediante una ambigua redacción, el concepto de “crisis o cierre de la empresa que impida objetivamente la continuidad de la relación laboral”, como motivaciones de partida del cese en el trabajo. El CES considera que esta modificación supone una innecesaria traslación de lo que en el Acuerdo era una mera mención genérica, que no se corresponde con su espíritu y sus objetivos y cuya interpretación puede dar lugar a confusión en la realidad laboral, cuya riqueza casuística desborda los términos de la expresión contenida en este precepto.

En segundo lugar, el Anteproyecto parece haber asumido una asociación restrictiva entre esa mención a las situaciones de crisis y la concurrencia de causas económicas en los despidos. Así, entre la enumeración de las causas de dichas extinciones contractuales en el apartado A) d) y al referirse a los supuestos de despido, el Anteproyecto menciona únicamente las causas económicas entre aquellas que pueden dar lugar al despido colectivo conforme al art.51 del ET y al despido individual objetivo conforme al art.52.c) del ET. El Consejo estima que esta acotación de las causas del despido a las económicas, excluyendo las causas técnicas, organizativas y productivas, restringiría considerablemente el alcance de la medida, introduciendo un importante factor de distorsión en las relaciones laborales en la empresa a la hora de negociar estos supuestos

y generando una diferenciación injustificada entre los trabajadores en función de la causa alegada para la extinción de sus contratos.

Por ello, el CES considera que las letras a y b de la enumeración contenida en la letra d) del artículo 161.bis.2. A) deberían remitirse a lo contemplado en los artículos 51 y 52.c) del Estatuto de los trabajadores, omitiendo la referencia exclusiva a las causas económicas.

Unido a lo anterior, de los distintos supuestos de extinción del contrato por causas objetivas que contempla el art.52, el Anteproyecto sólo contempla en este punto el regulado en su letra c), lo que resulta algo restrictivo, en opinión de este Consejo. A este respecto, sería razonable que en la enumeración de la letra d) del apartado A) del artículo 161.bis.2, se incorporara asimismo el supuesto de la letra e) del art.52 del Estatuto de los Trabajadores, relativo a la extinción por insuficiente consignación presupuestaria de los contratos por tiempo indefinido concertados directamente por las Administraciones públicas o por entidades sin ánimo de lucro para la ejecución de planes y programas públicos determinados, sin dotación económica estable y financiados mediante consignaciones presupuestarias o extrapresupuestarias anuales.

Por otro lado, las previsiones relativas a la aplicación de coeficientes reductores de la pensión en los dos supuestos previstos de jubilación anticipada, contenidas en los penúltimos apartados de las letras A) y B) del art.161.bis.2, admiten algunas mejoras de redacción para facilitar su interpretación. Así, en opinión del CES, en ambos supuestos debe quedar claro que la edad legal de jubilación a la que se refieren, que marca la distancia en trimestres con la edad real a la que accede anticipadamente y sobre la que se aplica el coeficiente reductor, es la edad a la que el trabajador hubiera reunido una carrera de cotización completa que le diera opción a una pensión por el 100 por 100 de su base reguladora, de haber podido continuar trabajando.

Unido a lo anterior, en opinión del CES, las previsiones contenidas en el apartado segundo de la Disposición Final Sexta responden adecuadamente a las previsiones del Acuerdo y resultan trascendentales para la comprensión del alcance de este artículo. Es en dicha disposición donde se regulan las condiciones aplicables a los trabajadores cuya relación laboral se haya extinguido o se haya acordado colectivamente o decidido en procedimiento concursal antes de 2 de febrero de 2011 o se encuentre comprometida la extinción de su contrato con posterioridad a 1 de enero de 2013. Asimismo, el último párrafo de esta disposición prevé la aplicación de los coeficientes reductores en vigor en la redacción anterior a la entrada en vigor de la Ley en los supuestos en que la jubilación por causa no imputable al trabajador se produzca a los 61 o 62 años con 38 años y 6 meses cotizados. El CES considera que esta previsión debería hacerse extensible a los supuestos de jubilación anticipada por cese voluntario en el trabajo,

contemplados en el apartado B) del art.161.bis.2, cuando se acceda a dicha situación a los 63 o a los 64 años, contando con 38 años y 6 meses cotizados. Junto a ello, y a fin de mejorar la claridad de la norma y su interpretación por los destinatarios, el CES entiende que deberían incorporarse al propio texto de este artículo 161.1.bis.2 de la Ley General de la Seguridad Social las previsiones contenidas en el segundo apartado de la Disposición Final Sexta.

Respecto a dicha modalidad de *jubilación anticipada por cese voluntario en el trabajo*, regulada en la letra B) del segundo apartado del art.161.bis del TRLGSS, el Anteproyecto introduce un requisito nuevo para acceder a esta fórmula, que se añade a los generales y específicos, consistente en que el importe de la pensión resultante una vez acreditados los requisitos generales y específicos debe ser superior al 125 por 100 de la cuantía de la pensión mínima que hubiere correspondido al interesado por su situación familiar y edad. El Consejo considera que dicho porcentaje excede el sentido de lo pactado en el Acuerdo, que en orden a este punto únicamente se refiere a que el acceso anticipado a la jubilación por esta modalidad no podrá generar complemento a mínimos en la pensión obtenida, con lo que bastaría situar el umbral en la cuantía de la pensión mínima contributiva a los 65 años, fijada anualmente en la LPGE.

Unido a lo anterior, es preciso considerar la especificidad de la situación en que se encuentran los agricultores que se acogieron a lo previsto en el Reglamento (CE) 1698/2005, del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) que propiciaba su jubilación anticipada, vinculada al objetivo de lograr un importante cambio estructural de las explotaciones, favoreciendo el relevo generacional mediante la instalación de jóvenes agricultores, a fin de impulsar la modernización, la innovación y el aumento de la competitividad de este sector. El Anteproyecto no contempla la necesaria adaptación de sus previsiones a las situaciones derivadas de la aplicación de dicho Reglamento, que contiene reiteradas referencias a “la edad normal de jubilación” en cuanto a los requisitos de acceso a las ayudas a la jubilación anticipada y a la propia duración del periodo de recepción de la ayuda, dando lugar a dudas la actual redacción del Anteproyecto sobre qué edad se considera en cada supuesto. En aras de la necesaria seguridad jurídica, el CES entiende que el Anteproyecto debe aclarar las particularidades de la aplicación de su contenido a los trabajadores agrícolas, sin entrar en contradicción con los fines y las previsiones del Reglamento comunitario y sin perjudicar las expectativas de derecho de un colectivo al que se incentivó a cesar anticipadamente en su actividad de acuerdo a la edad de jubilación establecida en aquel momento.

Por último, el CES se ha planteado la cuestión de la inclusión de los trabajadores autónomos y los socios trabajadores en el ámbito de las instituciones de la economía social, entre los colectivos que podrían acogerse a las distintas modalidades de jubilación anticipada. En línea con lo expresado en las observaciones generales, no parece razonable, en opinión de este Consejo, mantener diferentes tratamientos cuando se da una similitud de supuestos y se ha acordado que se avance en la aproximación en las bases de cotización.

Artículo 6. Jubilación parcial

El CES considera que a fin de evitar, en la aplicación del artículo 166, posibles interpretaciones restrictivas de la asimilación, incluida en la disposición adicional cuarta, de los socios trabajadores o de trabajo de las cooperativas encuadradas en el Régimen General con los trabajadores por cuenta ajena, se aclare en el artículo 6 del Anteproyecto la citada asimilación.

En la nueva redacción del artículo 166 de Ley General de Seguridad Social y la disposición transitoria vigésimasegunda se menciona únicamente el requisito de haber cumplido 67 años de edad, sin mencionar el supuesto de 65 años de edad con carrera laboral completa. Por ello, en coherencia con lo plasmado en el Acuerdo y lo ya expresado en la observación particular al artículo 4, el CES estima que deben contemplarse ambos supuestos en la regulación de los requisitos para el acceso a la jubilación parcial.

Artículo 8. Factor de sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social

Este artículo reproduce, de manera literal, el contenido del Acuerdo Social y Económico, introduciendo, mediante una nueva disposición adicional al TRLGSS, la quincuagésima octava, un factor de sostenibilidad, según el cual, a partir de 2027 se revisarán, con una periodicidad quinquenal, los parámetros fundamentales del sistema en función de la evolución de la esperanza de vida a los 67 años.

Respecto a la rúbrica de este artículo, el CES considera que el factor de sostenibilidad, tal y como está contemplado, ligado a la evolución de la esperanza de vida a los 67 años, se refiere más bien a la sostenibilidad del sistema de pensiones, propiamente dicho, y no tanto a la del sistema de Seguridad Social en su conjunto. Por otra parte, aun siendo la esperanza de vida una variable determinante de la evolución del gasto en pensiones, en opinión del CES en la futura concreción del factor de sostenibilidad cabría contemplar, además, otras variables determinantes de la sostenibilidad del sistema de pensiones, como las relacionadas con la actividad económica, la evolución del empleo, o la participación laboral.

Artículo 9. Beneficio por cuidados de hijos

Este artículo amplía los beneficios por cuidado de hijos, tal y como se recoge en el Acuerdo Social y Económico, al considerar como periodo cotizado a los efectos de determinar la edad de acceso a la jubilación prevista en el artículo 161.1.a), el periodo de interrupción de la cotización derivado de la extinción de la relación laboral o de la finalización del cobro de prestaciones de desempleo producidas entre los nueve meses anteriores al nacimiento, o de los tres meses anteriores a la adopción o acogimiento permanente y la finalización del sexto año posterior a dicha situación. En opinión del CES, la consideración de dicho periodo como cotizado debería ampliarse a los efectos de la determinación de la edad de acceso a la jubilación parcial y a la jubilación anticipada.

Disposición adicional primera. Reformulación de las prestaciones de muerte y supervivencia

El Anteproyecto recoge, mediante esta disposición, la previsión de reformular las prestaciones de muerte y supervivencia que, si bien no se contempla en el Acuerdo Social y Económico, obedece a la recomendación 13ª del Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo. Para ello contempla que las previsiones normativas necesarias para acometer la reformulación de las prestaciones por muerte y supervivencia se incluyan en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 y ejercicios siguientes. A este respecto, el CES considera que una norma de carácter coyuntural, como es la Ley de Presupuestos Generales del Estado, no constituye el marco adecuado para acometer una reforma de carácter integral, como señala el Pacto de Toledo.

Disposición adicional segunda. Modificación en materia de convenios especiales

En esta disposición se prevé, en el plazo de tres meses después de la entrada en vigor de la presente Ley, determinar las modalidades de convenios especiales a suscribir por los trabajadores que, sin haber estado afiliados previamente al sistema de la Seguridad Social, participen en programas de formación en el extranjero.

El precepto da respuesta a uno de los puntos recogidos en el Acuerdo. Sin embargo, en aquel documento también se contemplaba dar cabida a los participantes en programas de investigación en los mencionados convenios especiales. Puesto que la actual redacción de la disposición omite esta referencia, el CES recomienda trasladar en su literalidad lo reflejado en el Acuerdo, incluyendo en el apartado segundo de la disposición, y en las mismas condiciones que los acogidos a programas de formación, a los trabajadores que participen en programas de investigación.

Por otro lado, el CES advierte una cierta vaguedad en la redacción de la norma, en la medida que no concreta las directrices o procedimientos que darán lugar a los convenios especiales. Asimismo, este punto del Anteproyecto tampoco refleja íntegramente lo recogido en el Acuerdo Social. Por ello, el CES recomienda al legislador una mayor precisión en los términos de la norma, así como un mayor ajuste a la plena extensión y alcance del Acuerdo sobre este particular, superior a lo plasmado en el Anteproyecto.

Asimismo, el CES no comparte la necesidad de posponer la reglamentación de los convenios especiales hasta la entrada en vigor de la presente Ley, prevista para el 1 de enero de 2013. En este sentido, el CES consideraría positivo anticipar en lo posible esta medida, sin que ésta permanezca condicionada a los plazos impuestos para el resto del Anteproyecto.

Disposición adicional tercera. Seguridad Social de las personas que participan en programas de formación

En esta disposición se insta al establecimiento de mecanismos de inclusión en el sistema de Seguridad Social para los participantes en programas de formación. Puesto que, nuevamente, no aparece mención expresa a los trabajadores que participan en programas de investigación, el CES se remite a lo observado con respecto a la disposición adicional segunda y aconseja la inclusión de este grupo en el apartado primero del precepto.

Disposición adicional cuarta. Elaboración por el Gobierno de un estudio en relación con la Recomendación 5ª del Pacto de Toledo.

En esta disposición se emplaza al Gobierno a presentar, antes de un año, ante la Comisión no Permanente de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo un informe en relación a la Recomendación 5ª del Pacto, relativa a la adecuación de las bases y períodos de cotización. Sobre este particular, el CES hace notar que la redacción del precepto no especifica a qué se refiere dicha recomendación. En aras de una mayor claridad, el CES consideraría necesario que el texto de la disposición aludiese en algún punto del precepto al sentido de la mencionada recomendación, como sí realiza, por ejemplo, en la disposición adicional quinta del Anteproyecto.

Disposición adicional quinta. Elaboración por el Gobierno de un estudio y propuestas de actuación en relación con la Recomendación 17ª del Pacto de Toledo

Mediante esta disposición se encomienda al Gobierno la realización de un estudio sobre las medidas a adoptar para impulsar los mecanismos que incorporen los periodos de atención y cuidado de los hijos o personas dependientes, como elementos a considerar en las carreras de cotización de las mujeres. A este respecto, el CES considera

apropiado incluir, además, la atención y cuidado a las personas con discapacidad, con lo que el texto debería recoger la “atención y cuidado de los hijos, personas dependientes o con discapacidad”. Asimismo, cabría valorar la posibilidad de que la consideración de los períodos de cotización lo fuera a todos los efectos. Igualmente, cabría estudiar la posibilidad de ampliar los períodos considerados como de cotización efectiva en los supuestos de reducción de jornada por cuidado de hijos y personas en situación de dependencia.

Disposición adicional sexta. Convenio especial a suscribir en expedientes de regulación de empleo.

La Disposición adicional sexta modifica los apartados 1 y 2 de la disposición adicional trigésima primera de la Ley General de Seguridad Social, para su adaptación a las nuevas edades de jubilación que contempla el Anteproyecto. En el segundo párrafo del apartado 2, en lugar de referirse al cumplimiento por parte del trabajador de la edad de 61 años, el Anteproyecto establece la edad de 63 años, al igual que en el último párrafo de este apartado, donde además, en lugar de la referencia al cumplimiento por parte del trabajador de 65 años, se contempla el cumplimiento de la edad a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 161 de la Ley.

En opinión del CES, este apartado 2 hace referencia sólo al supuesto de que el trabajador cumpla la edad de 63 años, sin contemplar expresamente los supuestos de jubilación anticipada por causa no imputable a la libre voluntad del trabajador como consecuencia de una situación de crisis o cierre de la empresa que impida objetivamente la continuidad de la relación laboral. Estos supuestos, en los que la jubilación anticipada podría producirse a los 61 años, deberían preverse en esta disposición al igual que se regula el supuesto de jubilación a partir de los 63 años, determinando expresamente a quién corresponde el pago de las aportaciones al convenio especial. Asimismo, debería aclararse la posibilidad de que la obligación de financiación del convenio especial por parte de la empresa fuera exclusivamente hasta la edad en la que el trabajador pudiera acceder a la jubilación anticipada, que en unos casos será los 63 años de edad y, en otros, los 61.

Disposición adicional séptima. Agencia Estatal de la Administración Única de la Seguridad Social

Esta disposición recoge la recomendación 8ª del Pacto de Toledo, referente a la conveniencia de potenciar la mejora de la gestión del sistema de la Seguridad Social, a través de la integración de las funciones de afiliación, recaudatorias y de gestión de las prestaciones. Para ello autoriza al Gobierno para la creación de la Agencia Estatal de la Administración Única de la Seguridad Social, siendo ésta el organismo público que

vaya a dar respuesta a las necesidades de descentralización funcional del sistema de la Seguridad Social, en coherencia con las previsiones de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. Cabe recordar que la descentralización funcional es uno de los principios de organización de la Administración General del Estado, recogido en el art.3 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

En opinión del CES, la creación de la Agencia Estatal de la Administración Única de la Seguridad Social debe contribuir a garantizar el mantenimiento del actual sistema de gestión de la Tesorería General de la Seguridad Social según el principio de unidad de caja.

Por otra parte, en la configuración de la Agencia Estatal de la Administración Única de la Seguridad Social deberían participar, en opinión del CES, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

En el apartado 4 de esta disposición se recogen las prestaciones que quedarán excluidas del ámbito de actuación de la Agencia Estatal de la Administración Única de la Seguridad Social. A este respecto, el CES considera que la redacción del Anteproyecto puede resultar confusa, y desea llamar la atención acerca de la falta de mención a las pensiones no contributivas, las cuales, tal y como recoge la Ley General de la Seguridad Social, en su disposición adicional decimoctava, podrán ser gestionadas por las Comunidades Autónomas estatutariamente competentes, a las que hubiesen sido transferidos los servicios del Instituto Nacional de Servicios Sociales.

Respecto al contenido del apartado 6 de esta disposición, que establece que no será de aplicación lo dispuesto en este Anteproyecto respecto de los regímenes especiales de la Seguridad Social de Funcionarios Civiles del Estado, Fuerzas Armadas y Funcionarios al Servicio de la Administración de Justicia, en opinión del CES no parece necesaria su inclusión, pudiendo dar lugar a dudas en su interpretación, en la medida en que el Anteproyecto objeto de Dictamen afecta exclusivamente al ámbito de aplicación de la Ley General de la Seguridad Social.

Disposición adicional octava. Evaluación de la ley sobre el cálculo de las pensiones

La Disposición Adicional octava establece el plazo de un año desde la publicación de la Ley en el Boletín Oficial del Estado, para que el Gobierno evalúe los efectos y el impacto que tendrá la nueva fórmula de integración de lagunas sobre las variables para determinar el cálculo de las pensiones y, en función de los resultados, puedan corregirse las posibles distorsiones, con especial atención al colectivo de los fijos discontinuos.

En opinión del CES, llama la atención esta previsión de evaluación de los efectos de estas medidas en el plazo de un año desde la publicación en el BOE de la Ley, antes de

que entren en vigor buena parte de sus previsiones y, por tanto, sin tener en cuenta la gradualidad de las medidas contempladas ni el criterio temporal aplicable para la integración de lagunas que introduce el Anteproyecto, aspectos muy relevantes para evaluar el verdadero alcance y efectos de la nueva fórmula sobre el cálculo de las pensiones.

Disposición adicional décima. Bases máximas de cotización

Esta disposición reproduce literalmente el contenido del Acuerdo para la Reforma y Fortalecimiento del Sistema Público de Pensiones que, en línea con la quinta recomendación del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, se refiere a la posibilidad de examinar por parte de el Ministerio de Trabajo e Inmigración y los interlocutores sociales la relación entre las bases máximas de cotización y los salarios medios, a fin de mantener el carácter contributivo del sistema, cuando la situación económica y el empleo lo permita. En opinión del CES, no resulta adecuado trasladar la expresión “interlocutores sociales” al articulado de un Anteproyecto de Ley del que se derivan importantes derechos y obligaciones, tratándose como en este caso de un concepto más bien dogmático carente de un significado jurídico preciso, cuya interpretación puede prestarse a confusión. En este sentido, el CES considera más apropiado referirse a “las organizaciones empresariales y sindicales más representativas”, en coherencia con la terminología utilizada por el ordenamiento laboral y de Seguridad Social vigente.

Disposición adicional undécima. Alternativas de financiación complementaria

Al igual que en el anterior precepto, el Anteproyecto reproduce aquí exactamente el texto del Acuerdo, esta vez trasladando inadecuadamente la expresión “agentes económicos y sociales” que, en coherencia con la observación realizada a la Disposición adicional décima, debería ser sustituida por la referencia a “las organizaciones empresariales y sindicales más representativas”.

Disposición adicional duodécima. Separación de fuentes de financiación

En CES considera que, desde el punto de vista de la técnica jurídica, no parece adecuada la expresión “se mandata al Gobierno”, recogida tanto en la disposición adicional duodécima como en la decimotercera. Además, la redacción de este precepto se presta a confusión, en la medida en que se habilita al Gobierno a realizar una serie de tareas que no le son propias, puesto que corresponden al Parlamento. En este sentido, el CES propone sustituir el inciso “Se mandata al Gobierno” por la expresión “El Gobierno, dentro del ámbito de su competencia, adoptará las medidas necesarias para (...)”.

Por otra parte, en opinión de este Consejo, la previsión de culminación de separación de fuentes recogida en esta disposición debería precisar su alcance en mayor medida, en línea con lo contemplado en la recomendación primera del Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, que establece que “el Gobierno ha de asumir esta tarea con carácter prioritario, debiendo presentar al Congreso de los Diputados un calendario que incluya las proyecciones económicas adecuadas para hacer creíble su inaplazable ejecución”.

Disposición adicional decimocuarta. Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales

Esta Disposición prevé, en su párrafo primero, que durante un periodo de 5 años, a partir de la vigencia de la Ley, se realizará una evaluación anual de los costes de las prestaciones derivadas de contingencias profesionales y de los costes de gestión, de modo que ello propicie el ajuste de las cotizaciones profesionales en un contexto compatible con las necesidades de coyuntura económica.

El CES constata que el texto de esta Disposición no se acomoda al contenido del Acuerdo para la Reforma y Fortalecimiento del Sistema Público de Pensiones cuya traslación se aborda en este Anteproyecto, discordancia que debe considerarse teniendo en cuenta sus repercusiones. En el texto del Acuerdo se aludía al periodo de cinco años a partir de “la vigencia del presente acuerdo”, mientras que el Anteproyecto señala que el cómputo del plazo se realizará a partir de “la vigencia de la presente Ley”.

Asimismo, en el último apartado de esta Disposición se establece que los órganos directivos de las Mutuas se compondrán de las empresas con mayor número de trabajadores mutualizados, de aquéllas designadas paritariamente por las organizaciones empresariales y de una representación de las organizaciones sindicales más representativas.

El CES considera que la redacción de este apartado es confusa por cuanto plantea dudas con relación a los criterios que establece de composición de los órganos directivos de las Mutuas, que afectan a los criterios de representación de los trabajadores mutualizados en los órganos de gobierno. El Anteproyecto utiliza expresiones poco afortunadas, que podrían dar lugar a interpretaciones no unívocas, y que deberían aclararse, salvaguardando en todo caso los principios que rigen la actuación de estas entidades y utilizando una terminología coherente con las previsiones de la Ley General de la Seguridad Social, así como del Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de colaboración de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social.

Disposición final primera. Modificación del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores

El texto del Anteproyecto introduce diversas modificaciones normativas tanto a través de las Disposiciones adicionales, como la Disposición adicional sexta que modifica la Disposición adicional trigésima primera del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, como a través de las Disposiciones finales, como la Disposición final primera, que da una nueva redacción al artículo 7.6 y 7 del Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores, así como la Disposición final cuarta, que modifica el artículo 66.1,c) del TRLGSS y la Disposición final quinta, que da nueva redacción al apartado 1 de la Disposición adicional octava del TRLGSS.

En aras de mejorar la técnica legislativa del Anteproyecto, el CES considera conveniente que, siguiendo las directrices de técnica normativa contenidas en la Resolución de 28 de julio de 2005, se incluyan las modificaciones del Derecho vigente en las Disposiciones finales, cuando la modificación no sea el objeto principal de la disposición, tal y como señala la Directriz 42. Y que las Disposiciones adicionales contemplen los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el articulado, las excepciones a la aplicación de la norma, los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas y los preceptos residuales que no tengan acomodo en el texto, según lo dispuesto en la Directriz 39 de citada Resolución.

Disposición final cuarta. Modificación del texto refundido de la Ley General de Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

Esta disposición modifica la letra c) del apartado 1 del artículo 66 del TRLGSS, en el que se mencionan los supuestos en que, como excepción al carácter reservado de los datos e información obtenidos por la Administración de la Seguridad Social, se favorecerá la cesión o comunicación de los mismos.

La modificación prevista en el Anteproyecto, que no proviene del Acuerdo, introduce la referencia al control interno y a los fines de estadística pública en la descripción de la obligación de colaboración ya existente con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la Intervención General de la Seguridad Social. Esta redacción es confusa y se presta a interpretaciones extensivas sobre la obligación, por parte de las empresas, de colaborar con las administraciones facilitando nuevos datos e informaciones, lo cual podría traducirse en cargas adicionales a la actividad económica. Por ello, y a fin de evitar cualquier implicación en este sentido, el CES propone separar estas referencias, de modo que se descarte de forma inequívoca cualquier implicación en el mencionado sentido de imposición de obligaciones añadidas para las empresas.

Asimismo, al hilo de esta observación particular, el CES desea llamar la atención sobre la discordancia que existe entre la redacción de las letras d) y g) del apartado primero del artículo 66 del TRLGSS. En el apartado d) se contempla la obligación de la Administración de la Seguridad Social de ceder datos a cualquier administración pública cuando el objeto sea la lucha contra el fraude en la percepción de ayudas o subvenciones con cargo a fondos públicos, incluidos los de la Unión Europea, así como evitar la percepción de prestaciones incompatibles en los distintos regímenes del sistema de la Seguridad Social. En cambio, cuando en la letra g) se hace referencia a la colaboración con el Tribunal de Cuentas, tan solo se contempla la cesión de datos cuando estos sirvan a las funciones de fiscalización del Tribunal sobre la Administración de la Seguridad Social. De esta forma, la obligación de ceder o comunicar datos al Tribunal de Cuentas posee un carácter restrictivo que contrasta con la amplitud de la cesión a la que se mandata a la Administración de la Seguridad Social. Por este motivo, y en aras de una mayor concordancia que resulta coherente con el objetivo compartido en ambos supuestos de lucha contra el fraude, el CES recomienda una nueva redacción de la letra g) en la que se contemple la cesión de datos en el supuesto de colaboración con el Tribunal de Cuentas en sus funciones de fiscalización de cualquier administración.

Disposición final quinta. Normas aplicables a los Regímenes Especiales

Esta disposición modifica el apartado 1 de la Disposición adicional octava de la Ley General de la Seguridad Social, referente a las normas de desarrollo y aplicación a Regímenes Especiales. A este respecto, el CES considera necesario incluir, entre los artículos señalados de la Ley General de la Seguridad Social, las nuevas disposiciones transitorias previstas en los apartados 2 y 6 del artículo 4 del Anteproyecto. En concreto, la disposición transitoria vigésima, sobre aplicación paulatina de la edad de jubilación y los años de cotización, y la Disposición transitoria vigésima primera, referente a la aplicación de los porcentajes a atribuir a los años cotizados para la pensión.

El apartado 3 de la Disposición adicional octava de la Ley General de la Seguridad Social recoge la previsión de que, el tratamiento que da la ley a los trabajadores por cuenta ajena respecto a determinadas situaciones protegidas, como el riesgo durante el embarazo o durante la lactancia, así como lo dispuesto para la jubilación parcial, resulte también de aplicación a los trabajadores por cuenta propia incluidos en los Regímenes especiales de Trabajadores del Mar y de Trabajadores por cuenta propia o Autónomos, en los términos y condiciones que se establezcan reglamentariamente. Teniendo en cuenta que esta habilitación reglamentaria se introdujo con la Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas en materia de Seguridad Social, en opinión del CES sería conveniente

establecer un plazo de tiempo razonable para llevar a cabo efectivamente ese desarrollo reglamentario.

En cuanto a la técnica jurídica, este precepto reproduce la que viene siendo utilizada para abordar los regímenes especiales, consistente en enumerar en una misma disposición los artículos y apartados aplicables y no aplicables, sin referirse a la materia de que se ocupan en cuestión, y con una serie de remisiones circulares que impiden apreciar con claridad el alcance del precepto, haciendo de él uno de los más complejos de esta Ley. De ahí que, en línea con las observaciones generales, el CES considere necesario mejorar la sistemática del tratamiento de los regímenes especiales en la Ley General de la Seguridad Social, dando además, como ya se ha dicho, un tratamiento diferenciado al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos.

Disposición final sexta. Entrada en vigor.

En su apartado 1, la Disposición final sexta establece que la entrada en vigor de la ley será el día 1 de enero de 2013, salvo el segundo apartado del artículo 3, que entrará en vigor el día 1 de enero de 2014, así como lo dispuesto en la Disposición Adicional séptima, respecto a la creación de la Agencia Estatal de la Administración Única de la Seguridad Social, que entrará en vigor el día primero del quinto mes siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

El CES considera confusa esta redacción, principalmente en la referencia al primer día del quinto mes siguiente al de su publicación en el BOE, ya que suscita dudas de interpretación con relación a si la fecha de cómputo del quinto mes se refiere a la de la publicación del Real Decreto por el que se apruebe el Estatuto que regule la Agencia, o desde que se publique esta Ley.

En el apartado 2, se establece que los artículos 161.1 y en el 161.2 bis de la redacción anterior a la entrada en vigor de la ley, se seguirán aplicando a todos los trabajadores cuya relación laboral se haya extinguido antes del 2 de febrero de 2011, y para los que tengan relación laboral suspendida o extinguida como consecuencia de decisiones adoptadas en expedientes de regulación de empleo, convenios colectivos y/o acuerdos colectivos de empresa, o decisiones adoptadas en procedimientos concursales aprobados o suscritos con anterioridad a dicha fecha, incluidas las personas que tengan comprometida explícitamente la extinción de la relación laboral con posterioridad al 1 de enero de 2013. Asimismo, debería mantenerse la aplicación de la regulación anterior a los supuestos de extinción de la relación laboral que se derivan de los planes sectoriales de reestructuración acordados con anterioridad. Igualmente, deberá aplicarse la regulación anterior a las jubilaciones parciales ya reconocidas.

El CES considera que a estos trabajadores les deberían ser de aplicación no sólo los artículos 161.1 y 161.2 bis mencionados en el apartado 2, sino todos los preceptos actualmente vigentes de la Ley General de Seguridad Social que regulan las normas aplicables al reconocimiento y cálculo de las pensiones de jubilación, como es el caso del artículo 163.

Además, no se comprende la referencia a la fecha de entrada en vigor del 2 de febrero de 2011, por lo que debería sustituirse por la referencia general a la fecha de entrada en vigor de la norma.

A través de este apartado se está estableciendo la pervivencia de la norma antigua para regular situaciones iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, así como para regular situaciones que se produzcan con posterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición. Nuevamente, tal y como se ha expuesto en las Observaciones Generales, se está utilizando un tipo de disposición inadecuado, desde el punto de vista de técnica legislativa, ya que, en opinión del CES, sería más correcto la inclusión de este apartado a través de una Disposición transitoria, en lugar de una Disposición final, conforme a lo dispuesto en la directriz 40 de la Resolución de 28 de julio, que contempla las directrices de técnica normativa.

IV. CONCLUSIÓN

El CES valora positivamente el Anteproyecto de Ley sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social, sin perjuicio de las observaciones generales y particulares realizadas en el cuerpo de este Dictamen.

Madrid, 23 de marzo de 2011

Vº. Bº El Presidente

Marcos Peña Pinto

La Secretaria General

Soledad Córdova Garrido