

NUEVAS FÓRMULAS DE FINANCIACIÓN PARA EL SISTEMA PÚBLICO DE SEGURIDAD SOCIAL*

Gloria Rojas Rivero**
Universidad de La Laguna

SUMARIO: 1. Introducción: El modelo de financiación de la Seguridad Social española. 1.1. Ingresos. 1.2. Gastos. 1.3. Instrumentos de garantía. 1.4. Principios informadores. –2. Los nuevos retos y las líneas maestras del sistema de pensiones. 2.1. Los desafíos actuales del sistema. 2.2. Las reformas del sistema 2011-2013. 2.3. El cambio de modelo. –3. Nuevas fórmulas de financiación. 3.1. Aumento de la edad de jubilación y su efectividad. 3.2. Aumento de las cotizaciones sociales. 3.3. Aumento de la financiación pública. 3.4. Otras medidas. 3.5. Las últimas disposiciones aprobadas por el Gobierno.

RESUMEN

El sistema de Seguridad Social español se enfrenta a dificultades económicas importantes y está sufriendo algunas de las reformas más trascendentales que ha conocido. El modelo de financiación, junto a la gestión de los recursos, es fundamental cuestión técnico-política que deberá permitir el sostenimiento y equilibrio necesarios del mismo. Básicamente la crisis económica, pero también otros factores, como los demográficos, provocarán en el medio y largo plazo la ruptura del equilibrio y el riesgo de una quiebra del sistema, por lo que se hace inevitable la búsqueda de nuevas fórmulas de financiación.

ABSTRACT

The Spanish Social Security system faces noteworthy financial difficulties and is constantly subject to far-reaching reforms. Both its financing design and resource management involve a crucial technical and political action concerning the maintenance and sustainability of the required budget balance. As a result to the economic crisis and the demographic factors, a disruption of the balance and the risk of bankruptcy may arise in the middle and long-term. Thus, new financing formulas are to be found to prevent the failings of the system.

Palabras clave: Seguridad Social, financiación, cotización, impuestos, jubilación.

Key words: Social Security, financing, Social Security contribution, taxation, retirement.

* Recibido el 3 de diciembre de 2014, aceptado el 23 de enero de 2015.

** Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

1. INTRODUCCIÓN:**EL MODELO DE FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA**

El sistema público de pensiones español, aunque tiene su origen en un período histórico y político, como es el régimen franquista, de corte autoritario y absolutamente alejado de lo que hoy calificamos como “Estado Social”¹, tiene su anclaje constitucional básicamente en el art. 41² y en el art. 50³, en estrecha conexión estos principios rectores con los arts.1.1⁴, 10⁵ y 14⁶ CE.

La Seguridad Social española, evolucionada y tendencialmente universal, aunque fuertemente contributiva para las prestaciones de tal naturaleza⁷, ha cumplido un papel social básico y constituye uno de los fundamentos indiscutibles de nuestra evolución y progreso⁸, si se analizan estos con perspectiva histórica. Pero está atravesando una delicada situación; el sistema se enfrenta a dificultades económicas importantes y se están realizando algunas de las reformas más trascendentales que ha conocido.

Cierto es que buscar soluciones a los problemas económicos no es tarea que corresponda a los juristas que, cuando lo hacen, sermonean a partir de sus propias preferencias ideológicas⁹. Interpretar la norma, criticarla y hacer propuestas de *lege ferenda* son, en cambio, labores típicas de los profesionales del Derecho y es en esa medida que tienen perfecta capacidad para analizar lo que está ocurriendo con el sistema español de Seguridad Social. Otra cosa es que haya especialistas, en particular de la ciencia económica, a los que hay que escuchar cuando se quiere conocer y entender lo que está pasando con las cuentas –los ingresos y los gastos– del sistema, cuáles son las proyecciones de futuro y las hipótesis sobre modelos distintos, para poder alcanzar así conclusiones fundadas y razonables en los estudios jurídicos. Pero tampoco esos profesionales están libres de pensamiento e ideología y, por tanto, se encuentran estudios y valoraciones que ponen el énfasis en unos u otros datos, que proponen unas u otras soluciones, que auguran uno u otro futuro, en función de intereses tendenciosos. Así, una corriente mayoritaria entre los economistas entiende que la crisis es una manifestación más del Estado del Bienestar occidental (excepción de USA), insostenible desde el punto de vista financiero e ineficiente por dañar el espíritu emprendedor y distorsionar las decisiones económicas. Mientras que para los contrarios, la culpa de la crisis está en aliviar los costes a la patronal mediante bonificaciones o exoneraciones de la cuota y en invertir los recursos de la Seguridad Social en los mercados de capitales, forzando la capitalización y haciendo depender la rentabilidad de las pensiones de la evolución de los mercados financieros especulativos¹⁰.

¹ Vid. ampliamente GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I., “Antecedentes normativos y aparición del sistema de Seguridad Social en España. La Constitución Española” en AA.VV. *Derecho de la Seguridad Social* dir. DE LA VILLA GIL, L.E., 3ª ed., Tirant Lo Blanch, Valencia, 2002, pp.49 y ss.

² “Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres”.

³ “Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”.

⁴ “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”.

⁵ “La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”.

⁶ “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

⁷ GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I., “Antecedentes normativos ...”, *op. cit.*, pp. 67-68

⁸ En este sentido *vid.* GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S. *Introducción al Derecho de la Seguridad Social*, 6ª ed., Tirant Lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 15-16.

⁹ Así se expresa DESDENTADO BONETE, A. “Reflexiones sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones”, *DL*, nº 99, 2013, p. 10.

¹⁰ RUESGA BENITO, S.M. “Hacia un nuevo modelo de financiación de la Seguridad Social en España”, Investigación de 2012, p. 6 www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/174267.pdf

Y con tales mimbres hemos de tejer nuestras propias valoraciones jurídicas, aunque siempre ideológicas como se dijo, sobre lo que ha sido, lo que está siendo y lo que podrá ser el sistema público de pensiones en nuestro país, precisamente para evitar que el debate se mantenga en el exclusivo terreno de lo económico que tanta influencia está teniendo, no siempre con buenos resultados, en la toma de decisiones políticas de España, de la UE y probablemente, del planeta entero.

No existe un modelo de financiación único en el mundo, pero tampoco hay acuerdo sobre el alcance de la expresión Seguridad Social, que cambia con el tiempo, los regímenes políticos, la situación económica, etc.¹¹. Sea como fuere, la financiación se constituye, junto a la gestión, en pilar fundamental de los sistemas de Seguridad Social, y su diseño no es una cuestión sólo técnico-económica (cómo canalizar los fondos del sistema), sino también político-social (cuáles son las preferencias para la redistribución de la riqueza nacional)¹². La financiación comprende dos operaciones, la de determinar el origen de los recursos, esto es, cómo y de dónde se obtienen ingresos; y la de imponer una finalidad a los mismos, es decir, en qué se gastan.

1.1. Ingresos

Desde el lado de los ingresos, las opciones son dos. Por un lado, el modelo asistencial (tipo *bismark*), que se nutre de aportaciones públicas del Estado derivadas de impuestos, hace posible la cobertura universal y asistencial, tiene carácter progresivo, acentúa los principios de solidaridad colectiva y no grava el empleo; pero es especialmente sensible a las vicisitudes políticas y a sus opciones fiscales, y sólo garantiza rentas de subsistencia. Por otra parte, el modelo contributivo o profesional (tipo *beveridge*), que se alimenta de las cotizaciones de empresarios y trabajadores, garantiza prestaciones en función de los salarios –rentas de sustitución– pero no para todos los ciudadanos, ni ante cualquier situación de necesidad; aumenta el coste social de las empresas y perjudica el empleo, siendo muy sensible a los efectos inflacionistas¹³. Nunca aplicados en puridad, por cierto.

Conforme al art. 86 LGSS, nuestro sistema combina aportaciones progresivas del Estado a través de los presupuestos generales; cuotas de los obligados; cantidades recaudadas por recargos, sanciones u otras; y frutos, rentas o intereses.

Desde esta perspectiva de la financiación, el modelo español es en realidad mixto, si bien puede afirmarse que fuertemente contributivo, dado que más de un 90 % de sus ingresos proviene de cotizaciones y el resto del Estado.

1.2. Gastos

Del lado de los gastos, lo importante es en qué se aplican los ingresos, cuestión más política que técnica como se dijo, que estará sujeta, por tanto, a coyunturas económicas, demográficas, pero también ideológicas. Los sistemas posibles son dos, el de reparto (solidario, pero especialmente sensible al envejecimiento y al paro) y el de capitalización (cada generación soporta sus riesgos bajo la técnica del seguro privado, muy complejo y especialmente vulnerable ante devaluaciones de la moneda). No suelen darse en estado puro, tampoco.

En España es básicamente de reparto, presidido por el principio de solidaridad entre generaciones –cada generación en activo soporta las cargas económicas de las generaciones pa-

¹¹ RUESGA BENITO, S.M. “Hacia un nuevo modelo de financiación...”, *op.cit.*, pp. 2-3.

¹² En este sentido MONEREO-MOLINA-QUESADA *Manual de Seguridad Social*, 9ª ed. Tecnos, Madrid, 2013, p. 180.

¹³ GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S. *Introducción al Derecho...*, *op.cit.*, pp. 134-135; y BALLESTER LAGUNA, F. y SIRVENT HERNÁNDEZ, N. *Lecciones y Prácticas de Seguridad Social*, Ed. Cinca, Madrid, 2013, p. 48.

sadas— y de equilibrio entre ingresos y gastos año a año, lo que permite que haya déficit o superávit. Se aplica a todos los regímenes y para todas las contingencias (art. 87.1 LGSS), salvo para las pensiones de IP y muerte causadas por accidente de trabajo, a las que se aplican reglas de capitalización, por lo que puede hablarse de un sistema de reparto atenuado¹⁴.

Y es, finalmente, un modelo de prestación definida porque, en cada momento, la tasa de sustitución de las pensiones —nivel de la pensión en relación al salario— viene determinada por el historial laboral del pensionista —años cotizados, salario y edad de jubilación—¹⁵.

1.3. Instrumentos de garantía

Para afrontar los riesgos de desequilibrio del sistema financiero de reparto, la base 18ª LBSS ordenó la constitución de “fondos de nivelación” y “fondos de garantía para suplir posibles déficits de cotización o excesos anormales de siniestralidad”; y coherentemente con ella se ha llegado al actual art. 87.2 LGSS que exige constituir en la TGSS un Fondo de Estabilización, único para todo el sistema, con el objetivo de atender las necesidades originadas por desviaciones entre ingresos y gastos. Aunque su regulación permanece en uno de esos “mundos oscuros” del ordenamiento de la Seguridad Social, parece que se nutre de las denominadas “reservas de estabilización”, cuya adscripción a dicho Fondo será prioritaria respecto de las “inversiones productivas” de la misma (art. 88 LGSS)¹⁶.

Por su parte, el art. 91 LGSS, sucesivamente modificado, obligó al Gobierno a materializar el superávit resultante del Presupuesto de la Seguridad Social, lo que se tradujo en el año 2000 en la creación de un Fondo de Reserva, introducido por la Ley 24/1997, todo ello en cumplimiento de la recomendación nº 2 del Pacto de Toledo de 1995. Dicho Fondo se dota con los excedentes de cotizaciones sociales desde el año 2001, así como de los excedentes de las Mutuas por su gestión de la IT por riesgos comunes, y su objetivo es cubrir los déficits de los años bajos del ciclo sin tener que acudir a subidas intempestivas en las cotizaciones sociales. Según la Ley 24/1997, no puede atender a fin distinto que al del equilibrio o compensación entre los resultados económicos de cada ejercicio presupuestario, aunque haya quien afirme que más que al mantenimiento del equilibrio presupuestario del sistema durante periodos deficitarios, el Fondo constituye una fuente más de financiación¹⁷. La Ley 28/2003 que lo regula crea un Comité de Gestión del mismo, una Comisión de Seguimiento y una Comisión Asesora de Inversiones en los términos desarrollados después por RD 337/2004, modificado por RD 1978/2008.

1.4. Principios informadores

El sistema de financiación de la Seguridad Social español está informado por los principios de solidaridad financiera y unidad de caja (art. 63 LGSS) que significa que todos los recursos que se ingresan en el sistema van a parar a un único fondo, para garantizar idéntico trato a todos los beneficiarios, realizando la TGSS una gestión centralizada de los recursos financieros mediante la aplicación de las reglas de solidaridad interterritorial (se compensa a las CCAA que menos ingresen con las que más) y entre regímenes.

Desde el Pacto de Toledo de 1995 se previó la llamada separación de las fuentes de financiación, en virtud de la cual las cotizaciones, de acuerdo con el importe de los salarios, financian

¹⁴ Así lo califican BLÁZQUEZ AGUDO, E.M. y QUINTERO LIMA, M.G. *Derecho de la Seguridad Social*, La Ley, Madrid, 2012, p. 119.

¹⁵ CONDE-RUIZ, J.I. “Los retos del factor de sostenibilidad de las pensiones: presente y futuro”, *DL* nº 99, 2013, p. 22. GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S. *Introducción al Derecho...*, *op. cit.*, p. 137.

¹⁶ MONEREO-MOLINA-QUESADA *Manual de Seguridad Social*, *op. cit.*, p. 183. FERNÁNDEZ PRATS, C. y TATAY PUCHADES, C. “Financiación, cotización...”, *op. cit.*, p. 163.

¹⁷ DEL ÁGUILA CAZORLA, O. “El riesgo político de los regímenes de reparto en la gestión del Fondo de Reserva” en AESSS *Los retos financieros del sistema de Seguridad Social*, Libro Homenaje a A. Ojeda Avilés, Ed. Laborum, Murcia, 2014, p. 118.

las prestaciones contributivas [art. 86.1.b) LGSS]: IT, IP y jubilación de quien trabaja, y desempleo, con lo que las futuras prestaciones tienen la función de sustituir las rentas salariales (fuerte componente profesional). Y los impuestos las no contributivas [art. 86.1.b) LGSS]: jubilación o invalidez de quienes carecen de rentas de subsistencia; asistencia sanitaria; prestaciones y servicios de asistencia social, y servicios sociales salvo los relativos a contingencias profesionales; los complementos a mínimos de las pensiones; y las asignaciones económicas por hijo a cargo, salvo las prestaciones y servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social y servicios sociales cuya gestión se halle transferida a las CCAA (art. 86.2 LGSS)¹⁸. Con las prestaciones no contributivas se atiende a todos los ciudadanos que lo precisen, con independencia de sus cotizaciones, siempre que demuestren carencia de rentas.

El principio de separación financiera, sin embargo, no se materializa de forma absoluta. En las prestaciones contributivas, a diferencia de los seguros privados, hay elementos de solidaridad y criterios de oportunidad política, de evolución económica y de parámetros demográficos que se tienen en cuenta (marcha del empleo, incremento de personas mayores,...). Y también los complementos a mínimos tienen una naturaleza mixta¹⁹. Se trata de un importe mínimo que garantiza la cobertura de las necesidades básicas de los beneficiarios, que complementan las prestaciones contributivas y que se deben financiar según la ley con impuestos aunque todavía continúan abonándose con cargo a las cuotas profesionales²⁰. Por su parte, las últimas medidas de fomento de empleo adoptadas por el legislador (tarifas planas) no sólo hacen saltar por los aires el principio de separación de fuentes de financiación, proclamado en los Pactos de Toledo sino que además contradicen frontalmente las Recomendaciones de Consejo Europeo de 28 de junio de 2013²¹.

2. LOS NUEVOS RETOS Y LAS LÍNEAS MAESTRAS DEL SISTEMA DE PENSIONES

2.1. Los desafíos actuales del sistema

Fue la LBSS y su primer texto de desarrollo (LSS de 1966) las que diseñaron el régimen económico-financiero del sistema de Seguridad Social. La Constitución de 1978 no lo deslegitimó, ni tampoco resume de una vez y para siempre el contenido del mandato constitucional consagrado en el art. 41 CE, pues la “flexible forma” empleada por la Constitución “impide hablar de un modelo único de Seguridad Social conforme a aquélla”; es al legislador a quien corresponde “modular la acción protectora del sistema, en atención a las circunstancias económicas y sociales que son imperativas para la propia viabilidad y eficacia de aquél” (STC 37/94). La CE “no cierra posibilidades para la evolución del sistema de Seguridad Social hacia ámbitos desconocidos en la actualidad o hacia técnicas que hasta ahora no se ha querido o podido utilizar” (STC 206/97).

¹⁸ GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S. *Introducción al Derecho...*, op. cit., p. 137. DE LA VILLA DE LA SERNA, L.E. y J. “Financiación de la Seguridad Social”, en AA.VV. *Derecho de la Seguridad Social* dir. DE LA VILLA GIL, L.E., 3ª ed., Tirant Lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 207-209

¹⁹ Vid. en contra de que el Estado financie la totalidad del gasto por mínimos, la opinión de KAHALE CARRILLO, D.T. “Alternativas a la financiación complementaria del sistema de la Seguridad Social: Separación de fuentes” en AESSS *Los retos financieros...*, op. cit., p. 430.

²⁰ BLÁZQUEZ AGUDO, E.M. y QUINTERO LIMA, M.G. *Derecho de la Seguridad...*, op. cit., p. 118. DT 14ª LGSS: “Aplicación paulatina de la financiación de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas de la Seguridad Social: Lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 86 de esta Ley, en lo que a los complementos a mínimos se refiere, se llevará a cabo, de modo paulatino, en un plazo que no superará los 12 años, contados a partir del 1 de enero de 2002, en los términos que establezca la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio económico.

Hasta que no concluya el período a que se refiere el párrafo anterior, el coste de los complementos a mínimos, en la parte no cubierta por las aportaciones del Estado en los respectivos ejercicios, se financiará con cargo a los demás recursos generales del Sistema”. Disposición introducida por la Ley 24/1997 en la redacción otorgada por la Ley 24/2001.

²¹ Comunicado de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social de julio de 2014, firmado por Catedráticos de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Ahora bien, un sistema de Seguridad Social se organiza para cubrir las situaciones de necesidad en un momento y lugar concretos, necesidades que han sido siempre muy grandes, vinculadas a la sustitución de la renta perdida o al bienestar de los ciudadanos, y que aumentan de la mano del desarrollo económico y de la elevación del nivel de vida. Sin duda, atender esas necesidades es muy costoso (más del 25 % del PIB en la media de los países UE, aunque en España se sitúe por debajo) y hay que conseguir los recursos necesarios para la financiación de su cobertura²². Pero una cosa es buscar las fórmulas necesarias para conseguir tales recursos y otra, bien distinta, que categorías como sistema público, suficiencia, adecuación, actualización de las pensiones, modelo de Seguridad Social reconocible, puedan considerarse como vagas y etéreas, unas entelequias indeterminadas, y sean interpretadas con tal grado de elasticidad y ductilidad que acaben vaciando de contenido los preceptos constitucionales²³. Una de las características esenciales del enfoque del “trabajo decente” es que todo el mundo tiene derecho a una protección social básica. El derecho a la seguridad social para todos se estipula ya en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁴.

Al socaire de las distintas crisis económicas se abren los debates en torno al modelo tradicional de financiación, bien alegándose una posible insuficiencia de recursos para afrontar los previsibles mayores gastos, o bien poniéndose en tela de juicio la idoneidad del sistema financiero²⁵. Las soluciones ante deficiencias financieras del sistema podrán venir de la mano de dos tipos de intervenciones, o de la reducción de gastos, recortando de forma generalizada las pensiones; o incrementando los ingresos, vía presupuestos o vía cotizaciones, ésta última descartada por cierto a partir del Pacto de Toledo y de la Ley 24/1997²⁶.

La crisis económica que padecen la mayoría de los países desarrollados desde el año 2008 ha provocado la búsqueda de mecanismos alternativos de financiación, entre otras causas, por el impacto que la obtención de recursos tiene o puede tener sobre la dinámica de generación de empleo. El sistema se desequilibra y se hace inviable porque algunas de sus piezas ya no encajan, sobre todo porque se rompe el equilibrio o proporcionalidad entre población activa y trabajadores que se jubilan. Ese es el gran problema, de todos los riesgos consistentes en defectos de rentas el más importante es el de vejez y la pensión de jubilación la médula espinal, la estrella, el eje central de cualquier sistema de Seguridad Social. De ella parten las mayores dificultades, precisamente porque sistemas como el español, de reparto y contributivo, son especialmente sensibles a los factores demográficos y a la situación del mercado o a su tasa de actividad²⁷. El sistema de reparto depende de un cociente entre pensionistas y ocupados, de tal manera que el éxito del sistema está vinculado a una base de cotizantes grande y a un número de perceptores más reducido, es decir, a parámetros demográficos que condicionan el volumen de dichos grupos. Pero tampoco pueden olvidarse otros factores económicos que también ejercen influencia, como son los referidos al mercado de trabajo²⁸.

²² DE LA VILLA DE LA SERNA, L.E. y J. “Financiación...”, *op. cit.*, p.201. MONEREO-MOLINA-QUESADA, *Manual de Seguridad Social, op. cit.*, p.180.

²³ En este sentido LÓPEZ GANDÍA, J. “La dimensión constitucional de la reforma de las pensiones”, RL n° 5, 2014, p. 49.

²⁴ Conferencia Internacional del Trabajo, 89ª reunión, 2001, “Informe VI Seguridad Social: temas, retos y perspectivas”.

²⁵ FERNÁNDEZ PRATS, C. y TATAY PUCHADES, C. “Financiación, cotización y recaudación” en AA.VV. *Derecho de la Seguridad Social*, dir. ROQUETA BUJ y GARCÍA ORTEGA, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 159.

²⁶ MONEREO-MOLINA-QUESADA, *Manual de Seguridad Social, op. cit.*, p.181.

²⁷ TORTUERO PLAZA, J.L. “La crisis económica y la reforma del sistema de pensiones: malos compañeros de viaje” en AA.VV. *El impacto de la gran crisis mundial sobre el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Su incidencia en España, Europa y Brasil, 2008-2014*, Atelier, Barcelona, 2014, p. 627 y 633. RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, Mª E. “El factor de sostenibilidad de las pensiones de jubilación y la garantía de la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad”, RL n° 5, 2014, p. 3.

²⁸ GODENAU, D. y DOMÍNGUEZ-MUJICA, J. “Alcance y limitaciones de los factores demográficos en la sostenibilidad del sistema de pensiones en España”, *Borrador para este Libro*; pp. 1-2 y 19.

Hay quien afirma que la capacidad de aumentar los ingresos en esta coyuntura es prácticamente nula, por un lado porque incrementar las cotizaciones tendría efectos negativos sobre el empleo y, por otro, porque aumentar la financiación con cargo a los presupuestos estatales es impensable en el actual nivel de déficit público. También se advierte que no hay asignación para el Fondo de Reserva desde 2009 y que se ha dispuesto de él, 7.000 millones en 2012 y 11.648 en 2013; lo que hace suponer que a este paso durará pocos años. Pero también es cierto que en los dos primeros meses de 2014 el Fondo ha registrado una rentabilidad de 525 millones de euros —en 2013 unos 2.187 millones—, que lo sitúa en un total de 54.269 millones —en 2012 totalizaba 63.008,58—²⁹. Es importante señalar que el Fondo viene a ser como un régimen de capitalización dentro de uno de reparto y que constituye una prueba de que el sistema ha sabido incorporar exitosamente alguna de las ventajas de dotarse de financiación previa para mitigar alguno de los problemas financieros que ahora están surgiendo; y aunque la creación del Fondo no se traduzca finalmente en una solución definitiva para cubrir la financiación en el largo plazo, lo que ha sido un error es haber destinado los superávits de la Seguridad Social a fines distintos y no a incrementar el Fondo³⁰. La importancia del volumen económico del Fondo y su impacto en la sostenibilidad del sistema exige que su gestión y la de su inversión se sujeten a criterios de transparencia, con participación de los agentes sociales que garanticen el control social de sus fondos³¹.

Los retos a que se enfrenta la financiación futura del sistema de Seguridad Social, al decir de todos los expertos, son el envejecimiento de la población, producido por la baja tasa de natalidad (1,4 hijos frente a 1,8 de media en los países desarrollados) y el aumento de la esperanza de vida, y la vejez próxima de las generaciones del baby boom (1957-1977), que hace que haya menos jóvenes y más personas en edad pensionable que, además, viven más tiempo³²; el continuo descenso de la tasa de ocupación, que reduce cotizantes³³ —además con salarios/cotizaciones más bajos—, y aumenta gastos por desempleo; así como la pertinaz dualidad del mercado de trabajo, que disminuye el promedio de años cotizados en el empleo precario.

En el contexto de la UE cada país tiene su propia tendencia para resolver el problema: elevar la edad de jubilación, desincentivar o penalizar las jubilaciones anticipadas, endurecer las exigencias contributivas, distribuir riesgos entre lo público y lo privado, incorporar factores de sostenibilidad...³⁴.

²⁹ Según el Informe anual de la Ministra de Empleo de marzo de 2014.

³⁰ En este sentido GALLEGOS LOSADA, R. "Un análisis crítico del Fondo de Reserva de la Seguridad Social", CEF *Trabajo y Seguridad Social*, nº 374, 2014, p. 81.

³¹ En este sentido DEL ÁGUILA CAZORLA, O. "El riesgo político ...", *op. cit.*, p. 122.

³² 9 de ahora serán 15 millones de pensionistas en 2052, y la esperanza de vida a los 65 años que hoy es de 19, será en 2050 de 25 —en 1900 era de 10—. Preámbulo de la Ley 23/13. Según las proyecciones de la población del INE 2012-2052, la esperanza de vida al nacer pasará de 79,1 años en 2011 a 86,9 años en 2051 y la esperanza de vida a los 65 años pasará de 18,4 a 24 años (89) para los varones y de 22,3 a 27,3 para las mujeres (92,3). Los nacimientos serán menores que las defunciones a partir de 2022, con lo que la población total caerá 3,5 millones en 2051. Finalmente, en 2051, el número de personas en edad de trabajar (16-64 años) igualará el número de personas inactivas, es decir, de más de 64 o menos de 16 años, luego la tasa de dependencia será 100 %, cuando en 2012 ha sido 50,4 %. Ahora bien, hay que tener en cuenta que el INE estima que en dicho periodo no habrá inmigración neta, lo que es muy discutible.

³³ Los ingresos por cotizaciones cayeron en 5.000 millones de 2008 a 2011. Las personas en alta y cotizando pasaron de una media anual de 19.231.986 en 2007 (máximo histórico), hasta una media anual de 16.853.209,71 en 2012, según estadísticas del MESS, una caída de 3,3 millones en cinco años.

³⁴ TORTUERO PLAZA, J.L. "La crisis económica y la reforma...", *op. cit.*, p. 638. Según el Preámbulo de la Ley 23/13 "Las reformas llevadas a cabo por numerosos países de la Unión Europea en relación con la implantación del factor de sostenibilidad, a efectos de garantizar la viabilidad del correspondiente sistema de Seguridad Social a medio y largo plazo, se han realizado de diferentes maneras, afectando a parámetros como la edad de jubilación, los años cotizados o el importe de la pensión inicial, de modo exclusivo o, en algunos supuestos, combinando algunos de ellos".

Pero conviene advertir que el envejecimiento de la población no es un problema que surja de un día para otro, ocupa las agendas de la ONU, de la OIT y de la UE desde hace unos cuantos años y, aunque con la crisis y la llegada de los *baby boomers* se encienden las alarmas, desde luego no es la causa única de los problemas de sostenibilidad del sistema de pensiones³⁵; no se puede responsabilizar a la demografía –que ha de utilizarse con precaución dado que no es una ciencia exacta– de los recortes de las pensiones del futuro. Siendo un factor relevante, sin duda hay otros aspectos que pueden ser de la misma o incluso de mayor importancia que los factores demográficos, como son, desde el lado de los ingresos, la capacidad de creación de empleo, los salarios y las cotizaciones; y, desde el de los gastos, los derechos a pensión, los años trabajados y la decisión sobre el momento de la jubilación.

En realidad, el presente de la situación demográfica española no se caracteriza por un elevado grado de envejecimiento en comparación con la tónica general de la UE. Su particularidad reside en que registrará un incremento sustancial de su grado de envejecimiento en un período relativamente corto de tiempo y nunca superior al de otros países de la UE; por ejemplo, según las proyecciones de EUROSTAT, en 2050 Alemania seguirá mostrando un envejecimiento superior al de la población española³⁶.

Es más, las generaciones del *baby boom* (1957-1977) anuncian su llegada para los años 2025-2060, lo que permite actuar con un margen razonable de tiempo, alejado de la urgencia inmediata³⁷. A su vez, y partiendo precisamente de la baja tasa de natalidad de nuestro país, es casi seguro que las jubilaciones de los *baby boomers* se contraigan sustancialmente –salvo que la inmigración provoque nuevas compensaciones estructurales durante las próximas décadas–, por lo que los cambios estructurales del largo plazo se ven modulados por las coyunturas demográficas del medio plazo y, en el caso español, los gastos adicionales asociados a esta “ola” de generaciones amplias se manifestarán en una ventana temporal concreta³⁸. Esto nos permite afirmar que el sistema financiero español aún tiene cierto recorrido en sus cifras actuales y en perspectiva comparada, la partida de gasto destinada a pensiones significa una menor carga sobre el PIB que en otros países y las pensiones de vejez tienen además un peso relativo también inferior³⁹.

Nuestro sistema de pensiones tiene que hacer frente a las tendencias demográficas, pero la historia reciente de la Seguridad Social muestra una capacidad de adaptación muy positiva tanto a los cambios sociales como a las distintas situaciones económicas. El equilibrio financiero del sistema depende no sólo del número de pensionistas y empleados y de la magnitud de las pensiones, sino también del empleo, de la productividad, de la participación de los salarios en los ingresos totales, de la extensión de la economía sumergida⁴⁰.

2.2. Las reformas del sistema 2011-2013

La reforma del sistema de pensiones de 2011 del Gobierno del Partido Socialista, operada por la Ley 27/2011, fue, hasta que llega la siguiente con la Ley 23/2013, la más importante desde 1985 y supuso la modificación del régimen jurídico de la pensión de jubilación en lo que respecta a la edad de acceso a la misma, el cálculo de la base reguladora y la escala que determina el número de años cotizados necesarios para alcanzar el cien por cien de la base reguladora, así

³⁵ BARCELÓ FERNÁNDEZ, J. “La crisis económica y la reforma en la pensión de jubilación”, en AA.VV. *El impacto de la gran crisis mundial sobre el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Su incidencia en España, Europa y Brasil, 2008-2014*, Atelier, Barcelona, 2014, p. 700.

³⁶ GODENAU, D. y DOMÍNGUEZ-MUJICA, J. “Alcance y limitaciones de los factores...”, *op. cit.*, p. 19.

³⁷ TORTUERO PLAZA, J.L. “La crisis económica y la reforma...”, *op. cit.*, p. 656.

³⁸ GODENAU, D. y DOMÍNGUEZ-MUJICA, J. “Alcance y limitaciones de los factores...”, *op. cit.*, p. 19.

³⁹ RUESGA BENITO, S.M. “Hacia un nuevo modelo de financiación...”, *op. cit.*, p. 9.

⁴⁰ MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. “Factor de sostenibilidad y cambio de modelo del sistema de pensiones” en AESSS *Los restos financieros...*, *op. cit.*, pp. 552-553.

como el acceso a las modalidades de jubilación anticipada y parcial. Fue la primera reforma sobre jubilación que tuvo como marco de referencia los factores demográficos y el impacto de las generaciones *baby boom*. Es importante recordar que esta Ley se consensuó entre las fuerzas políticas, a través de la Comisión del Pacto de Toledo, y de las organizaciones sociales, a través del Pacto Social que sustenta la reforma. El Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones fue suscrito por Gobierno, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, y aunque quedaron fuera de la Ley las políticas de empleo de trabajadores de mayor edad, éstas se aprobaron agotándose la legislatura en la Estrategia Global para el empleo de los trabajadores y las trabajadoras de mayor edad 2012-2015⁴¹.

La Ley 27/2011 diseña y proyecta hacia el futuro un período transitorio que culminará, según las materias, en 2022 y 2027. Aunque impuso la no revalorización de las pensiones superiores a la mínima durante 2011, fue una reforma realizada durante el período de crisis económico-financiera que no se cebó en la reducción de derechos como fórmula para alcanzar con carácter inmediato un reajuste de los gastos del sistema⁴². Elevó la edad de jubilación (también lo hizo Alemania, RU, Dinamarca, Irlanda, Suecia,...⁴³) de forma progresiva hasta los 67 años incrementando el tiempo de cotización, lo que reduce la cuantía de unas pensiones no muy altas pero sí bastante extendidas, poniendo muy difícil, no sólo que los actuales trabajadores se mantengan trabajando hasta los 67 años, sino también que los jóvenes puedan conformar carreras de seguro de 38 años.

La alarma social y empresarial creada en dicho marco jurídico precipitó jubilaciones ajustadas a la legalidad de entonces, así como reajustes empresariales anticipados con la misma finalidad, lo que provocó que el Gobierno suspendiera durante tres meses la entrada en vigor de lo relativo a las jubilaciones anticipadas y parcial de la Ley 27/2011 mediante el RD-L 29/2012, para luego regularlas más restrictivamente en el RD-L 5/2013.

Las presiones de los mercados financieros continuaron y el propio Consejo Europeo, preocupado por la sostenibilidad financiera de los sistemas debido a factores demográficos, tecnológicos, económicos, etc., el 28 de junio de 2013 aprueba una Recomendación para España del siguiente tenor: tendría que “culminar al final de 2013 a más tardar la regulación del factor de sostenibilidad a fin de garantizar la estabilidad financiera a largo plazo del sistema de pensiones, aumentando, entre otras cosas, la edad efectiva de jubilación, ajustando la edad de ju-

³¹ “El «Pacto de Toledo» supuso igualmente el compromiso de todas las fuerzas parlamentarias para hacer viable financieramente el actual modelo, enfrentado a requerimientos de creciente magnitud en las próximas décadas. Para ello fue común el propósito de que los incrementos del gasto se armonicen con los incrementos de la economía y los beneficios se atribuyan con mayores cotas de racionalidad y contributividad. Estos objetivos de consolidación financiera y presupuestaria exigen la adopción gradual de medidas concretas de mejoras y adaptación de la Seguridad Social a la realidad actual, huyendo de la tentación de iniciar una reforma absoluta del sistema de la Seguridad Social, optando, por el contrario, por continuar el proceso de reforma iniciado en 1985, realizando las reformas que la consolidación y racionalización de nuestra Seguridad Social requieren, contando con el mayor nivel de consenso posible”. Exposición de Motivos de la Ley 24/1997, de consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social, orientada en la misma dirección de reducción del gasto que más de una década antes la Ley 26/1985. MONEREO-MOLINA-QUESADA, *Manual de Seguridad Social*, 9ª ed., Tecnos, Madrid, 2013. Sobre el consenso desde el Pacto de Toledo MONEREO PÉREZ, J.L. “Diálogo social y reforma de las pensiones ¿de las políticas de consenso sociopolítico al dirigismo político”, *RL* nº 5, 2014, pp. 75 y ss.

⁴² MORENO ROMERO, F. “Las jubilaciones anticipadas y el RDL 5/2013, de 5 de mayo”, en AA.VV. *El impacto de la gran crisis mundial sobre el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Su incidencia en España, Europa y Brasil, 2008-2014*, Atelier, Barcelona, 2014, pp. 705-706.

⁴³ En la UE, la edad de jubilación oscila entre los 61 y los 68 años, aunque la mayoría de los países establecen una franja de 63 a 67 años. En cuanto a los años cotizados exigidos para acceder a la pensión, la mayoría de los países de la Unión los fijan por encima de los 37 años, “La nueva jubilación. Hoja de ruta”, Portal de Actualidad, <http://lasasesorias.net/Legislacion/hojaderutanevajubilacion.pdf>

bilación o el pago de las pensiones de jubilación a las modificaciones de la esperanza de vida”⁴⁴. Sin embargo, el desarrollo de la Política Social en el seno de la UE no se ha traducido en una propuesta europea de financiación, la comparación demuestra que la diversidad es la norma. Conviene advertir que son los Estados miembros quienes tienen la competencia, exclusiva, en el campo de las pensiones. La UE solo orienta, sugiere, aconseja o recomienda. La responsabilidad en esta materia es, por tanto, de los gobiernos nacionales y las Instituciones de la UE no entran en el ámbito de la decisión sino en el de la sugerencia. La declaración del TC en su sentencia 1/2004 es meridianamente clara: hay límites en la atribución del ejercicio de competencias soberanas a la UE que “se traducen en el respeto de la soberanía del Estado, de nuestras estructuras constitucionales básicas y del sistema, valores y principios fundamentales consagrados en nuestra Constitución, en el que los derechos fundamentales adquieren sustantividad propia (art. 10.1 CE)”. Una doctrina similar mantuvo el Tribunal Federal Constitucional Alemán en su sentencia de 30 de junio de 2009 en la que reconocía una “garantía de eternidad” de la cláusula social del estado democrático frente a posibles agresiones por parte del derecho de la UE.

El Gobierno del Partido Popular consideró insuficiente la Ley 27/2011 y nombró a un Comité de Expertos Independientes por acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de abril de 2013 (se lo había encomendado por RD-L 5/2013, de 15 de marzo) para hacer un informe sobre el factor de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social, que había sido introducido por el art.8 de la Ley 27/2011 en una nueva disposición adicional quincuagésimo novena de la LGSS⁴⁵. Pero esta decisión no fue consensuada ni en el marco del Pacto de Toledo, ni con los interlocutores sociales. Sólo después de aprobarse el Informe de los Expertos, el 7 de junio de 2013, el mismo es defendido, así como los votos particulares, en la Comisión del Pacto de Toledo para, posteriormente, remitirse a los interlocutores sociales. Inmediatamente aparece el Proyecto de ley y, posterior Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social. En líneas generales el Informe es asumido por una ley, que tiene un engarce innegable con el objetivo de estabilidad presupuestaria y de contención del déficit público exigida por el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria que dio lugar a la reforma del art. 135

⁴⁴ Según cuentan (Carlos García de Cortázar y Nebreda, <http://www.foro.aesss.org/viewtopic.php?f=6&p=1428#p1428>) no fue esta la redacción originaria de la Comisión cuya propuesta era mucho más simple y concisa. El texto final, aprobado por el Consejo Europeo fue el resultado de una negociación entre la Administración Española y la Comisión en la que nuestro país logró endurecer indirectamente la propuesta de la Comisión para poder justificar la reforma que ya estaba gestando basada en el informe de los expertos. El Libro Blanco de pensiones de 2012, reconoce expresamente: “la UE no tiene poder para legislar”. Sin embargo, advierte: “A menos que las mujeres y hombres prolonguen su vida laboral y ahorren más, no es posible garantizar unas pensiones adecuadas”; “Estas perspectivas se ven agravadas por la actual crisis financiera y económica” “Los sistemas de reparto se ven afectados por la caída del empleo y los planes de capitalización por la caída del valor de los activos y la bajada de rendimientos”. A España le recomendó: “reformular el sistema retrasando la edad aumentando el número de años de trabajo para el cálculo de la pensión, revisar periódicamente los parámetros de las pensiones a la luz de la evolución de la esperanza de vida y adoptar medidas de aprendizaje permanente para los trabajadores de más edad. Por su parte el Preámbulo de la Ley 23/2013 se remite al: «Libro Blanco 2012: Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles», completado con otros documentos como el «Informe de envejecimiento 2012» o «Adecuación de las Pensiones en la UE 2010-2050», todos ellos enmarcados dentro de la Estrategia Europa 2020, que constituye el referente para la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros... para afrontar el reto del envejecimiento y su impacto sobre los sistemas de protección social.

⁴⁵ Según ella “con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo y garantizar su sostenibilidad, a partir de 2027 los parámetros fundamentales del sistema se revisarán por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027. Dichas revisiones se efectuarán cada 5 años, utilizando a este fin las previsiones realizadas por los organismos oficiales competentes. Por su parte, el art. 18.3 Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera prevé que el Gobierno, en caso de proyectar un déficit en el largo plazo del sistema de pensiones, revise el mismo aplicando de forma automática el factor de sostenibilidad en los términos y condiciones previstos en la Ley 27/2011”.

CE⁴⁶, y que va a cambiar la fisonomía de nuestro sistema de pensiones, del público y por extensión, del privado⁴⁷. Aunque se afirma que las medidas tienen un impacto social que sin duda tendrán su respuesta social y que la ruptura del consenso constituirá una provocación innecesaria e injustificada⁴⁸; no parece, sin embargo, que la población sea consciente de ello.

El informe de los expertos buscaba la sostenibilidad del sistema pero no su reforma, probablemente porque fue lo que se le pidió y ese es el planteamiento de la Ley, pero también es verdad que fue más allá de examinar y valorar el modo de establecer el factor de sostenibilidad y sus posibles alternativas, cuando no debía haber sobrepasado el mandato contenido en la Ley 27/2011⁴⁹.

Su propuesta consistió en diseñar un Factor de Sostenibilidad (FS, Factor de Equidad Inter-generacional en el Informe de los Expertos) que transformara un sistema de pensiones de prestación definida por otro de contribución definida, con el fin de permitir el ajuste automático del sistema moderando el crecimiento de la pensión en función de la esperanza de vida (factor de tercera generación), y fijando el crecimiento anual de las pensiones a través del Índice de Revalorización de Pensiones (IRP, Factor de Revalorización Anual en el Informe)⁵⁰. Según la Ley, el FS entrará en vigor en 2019 y el IRP tiene un suelo (si los ingresos son inferiores a los gastos, las pensiones solo suben un 0,25 %); y un techo (si son superiores pueden aumentar hasta un máximo de IPC más 0,25 %). El objetivo del FS, a la vista de su Preámbulo, es mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas. Y según sigue diciendo “constituye una medida cualitativamente distinta a las medidas reformadoras llevadas a cabo con anterioridad, por cuanto lo que se implanta no es un cambio concreto en el régimen jurídico de las pensiones, sino un instrumento de reequilibrio o de ajuste automático de las mismas, en función de la evolución de la esperanza de vida, hasta ahora inexistente... es un parámetro adicional a los ya existentes para el cálculo de la pensión de jubilación inicial, que ayuda a conseguir una cuantía media de las pensiones compatible con el nivel de gasto total destinado a esas pensiones y a mantener el equilibrio financiero del sistema a medio y largo plazo”.

Se trata, dando un giro radical en el modelo de pensiones⁵¹, de reducir el importe inicial de la pensión de aquellos pensionistas en que se prevea una mayor esperanza de vida. Por tanto, alejado de la solidaridad intergeneracional, pretende prevenir el riesgo de déficit del sistema que puede causar el envejecimiento de la población, a pesar de que ello no sea propio de un sistema de reparto sino de capitalización⁵². Pero es más, el FS provocará la reducción automática de las nuevas pensiones con independencia incluso de la situación financiera concreta del propio sistema y de la incidencia en el mismo de elementos coyunturales como el crecimiento económico, el comportamiento de la demografía –incremento de población activa y de cotizantes...–.

⁴⁶ RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M^a E. “El factor de sostenibilidad...”, *op.cit.*, p.12.

⁴⁷ SUÁREZ CORUJO, B. “Las sombras de la inquietante Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de Seguridad Social”, *DL* n° 99, 2013, p. 36.

⁴⁸ TORTUERO PLAZA, J.L. “La crisis económica y la reforma...”, *op. cit.*, p. 655.

⁴⁹ “Parecía haber un acuerdo tácito y mayoritario en el Comité de abordar otros aspectos relacionados... en concreto aspectos económicos del sistema... un índice nuevo de revalorización... un factor de sostenibilidad cuya formulación estaba ya muy acabada... sin tocar las cotizaciones (al alza, se suponía) y sin hablar de otros ingresos provenientes del erario público”, confirma RUESGA BENITO, S.M. “En recuerdo de los trabajos del Comité de Expertos para la elaboración del factor de sostenibilidad de las pensiones públicas. La visión de un experto perplejo”, *RL* n° 5, 2014, p. 68.

⁵⁰ CONDE-RUIZ, J.I. “Los retos del factor de sostenibilidad...”, *op. cit.*, p. 29. Sobre el FS *vid.* ampliamente RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M^a E. “El factor de sostenibilidad...”, *op. cit.*, pp. 1-23.

⁵¹ MONEREO PÉREZ, J.L. “Diálogo social y reforma de las pensiones...”, *op. cit.*, p.75.

⁵² BARCELÓ FERNÁNDEZ, J. “La crisis económica y la reforma...”, p. 703. Véase también del mismo autor “La revalorización de las pensiones de jubilación: una medida de suficiencia y de protección contra la pobreza con-

El legislador podía haber introducido un FS que no operara sobre la cuantía de las pensiones sino sobre la contención del gasto o el incremento de los ingresos modificando otras variables o referencias paramétricas del sistema (prolongación de los periodos de cotización, elevación de la edad, incremento de las cotizaciones, financiación complementaria del Estado) para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema y la suficiencia económica de las pensiones causadas y futuras, que han de ser adecuadas y periódicamente actualizadas para cumplir con la exigencia constitucional. Se hizo con la Ley 3/2012 (prohibiendo la jubilación forzosa por convenio colectivo) y con el RD-L 5/2013 (para favorecer la continuidad de la vida laboral de los mayores y promover el envejecimiento activo)⁵³.

En cuanto al IRP, no persigue garantizar el poder adquisitivo de las pensiones sino la “estabilidad financiera” del sistema, aun cuando dice el Preámbulo de la Ley 23/13 que se garantiza con él “la suficiencia” de las pensiones “tal y como se exige en el artículo 50 de la Constitución Española”. No puede olvidarse que el concepto de suficiencia no admite cualquier cosa, el TC ha dicho que la suficiencia no significa un “mínimo vital” sino cierta correspondencia entre cotizaciones y prestaciones, en estrecha conexión con los arts. 1.1 y 10.1 CE. La suficiencia, por tanto, remite al ideal de cobertura alcanzable por el sistema prestacional público en cada momento. Pues el IRP generará una pérdida del poder adquisitivo de las pensiones que sustituirá la capacidad del sistema de asegurar la suficiencia económica de los pensionistas en la lógica del aseguramiento instrumentada por el principio contributivo rector de nuestro sistema legal de reparto de prestación definida, por la asistencial de evitar la pobreza. Una operación que abandona el compromiso estricto de conservación de ese poder adquisitivo contenido en la anterior versión del art. 48 LGSS y, por lo mismo, debilita la aplicación del mandato constitucional de suficiencia de las prestaciones del sistema de Seguridad Social (art. 41), hasta ahora vinculado con la calidad de la función sustitutoria de las rentas de activo y que, a partir de ahora lo estará por el principio, también constitucional del art. 135, del equilibrio financiero y de la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social⁵⁴. En momentos como el presente, de estancamiento de la economía por falta de consumo interno, en el que los pensionistas suponen un apoyo decisivo a familias en que hay desempleados, la pérdida de poder adquisitivo puede traducirse en pérdida de empleo⁵⁵.

Desde una perspectiva comparada, mientras otros países endurecen el criterio de revalorización sin cuestionar el mantenimiento del poder adquisitivo, el legislador español sustituye, de forma inexplicable, el mecanismo que ahora adoptan muchos países de la UE por otro mucho más restrictivo, que conduce a que una mala coyuntura económica “lastra” la aplicación del mecanismo y se traduce en una previsible pérdida del poder adquisitivo; luego es imprescindible una situación económica expansiva para acercarse al mantenimiento del poder adquisitivo. Pero he aquí el problema, en esas coyunturas expansivas una economía como la española sufre tensiones inflacionistas, lo que vuelve a alejar el objetivo. Lo terrible es que ni siquiera una vez superados los efectos de la grave depresión económica puede garantizarse el mantenimiento del poder adquisitivo –no digamos ya la recuperación del perdido–⁵⁶. Y se ha dicho así de claro por parte de uno de los Expertos del Comité que defienden la reforma: “A pesar de los efectos de

vertida en un instrumento para la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social” en AESSS Los retos financieros..., *op. cit.*, pp. 155 y ss. Lo confirma RUESGA BENITO, S.M. “En recuerdo de los trabajos...”, *op. cit.*, p. 56, porque así se planteó en el Comité de Expertos, RL. Las prisas por cumplir con la Troika que tenía el Gobierno a través de una reforma enfocada, no sólo ni en primer lugar, a la sostenibilidad a largo plazo de sus finanzas, sino a contribuir a alcanzar los objetivos de déficit público a corto plazo.

⁵³ RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M^a E. “El factor de sostenibilidad...”, *op. cit.*, p. 21.

⁵⁴ RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M^a E. “El factor de sostenibilidad...”, *op. cit.*, p. 20. MONEREO PÉREZ, J.L. “Diálogo social y reforma de las pensiones...”, *op. cit.*, p. 98. GONZÁLEZ ORTEGA, S. “El nuevo régimen de revalorización de las pensiones”, *RL* nº 5, 2014, p. 176.

⁵⁵ BARCELÓ FERNÁNDEZ, J. “La crisis económica y la reforma...”, *op. cit.*, p. 704.

⁵⁶ SUÁREZ CORUJO, B. “Las sombras de la inquietante Ley 23/2013...”, *op. cit.*, p. 43. BARCELÓ FERNÁNDEZ, J. “La crisis económica y la reforma...”, *op. cit.*, p. 703.

la reforma de 2011 y de los FS e IRP, durante mucho tiempo el sistema de pensiones presentará déficits. Superada la crisis económica y recuperados los niveles de empleo empezarán a notarse las consecuencias del envejecimiento de la población, con lo que serán necesarias reformas que contengan el gasto o que aumenten los ingresos, pues la aplicación del IRP congelará las pensiones. Hay que buscar otras vías para repartir el coste de la sostenibilidad y corregir las injusticias y desigualdades que sigue teniendo el sistema. Hay que hacer reformas que aumenten los ingresos, un sistema de reparto no puede repartir lo que no tiene. El IRP impide pagar pensiones en el presente mediante la deuda que soportarán las generaciones futuras⁵⁷.

2.3. El cambio de modelo

Podría argumentarse que con la introducción del factor de sostenibilidad no se pone en cuestión al Sistema de Seguridad Social. Y puede que en abstracto no, pero depende de cómo se articule y de los efectos que produzca. Cualquier reforma de la Seguridad Social debe moverse dentro de los límites impuestos por la Constitución, en concreto por los arts. 41, 50, 1.1 y 9.2⁵⁸.

Si las pensiones públicas se reducen, el espaldarazo a las pensiones privadas es definitivo y el modelo ya será otro, un modelo cuyo anclaje constitucional se hace difícil, al menos respecto de los siguientes aspectos ya señalados por la doctrina. Primero porque se desnaturaliza el requisito de la revalorización, lo que podría ir en contra de la exigencia de pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas (art. 50 CE), así como de prestaciones sociales suficientes (art. 41 CE). Segundo, porque con la aplicación del IRP las pensiones más bajas corren el riesgo de no alcanzar el mínimo, y son las mujeres, según las estadísticas, las que mayoritariamente reciben las pensiones más bajas (art. 14 CE)⁵⁹. Y tercero, porque es posible que las expectativas que los pensionistas tenían al acceder a la jubilación se vean sustancialmente alteradas por la pérdida de poder adquisitivo de sus pensiones en los próximos años, lo que sería contrario al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). En este sentido, viene a colación citar la doctrina del TEDH que considera que “cualquier ajuste en el sistema de pensiones debe llevarse a cabo de manera gradual, prudente y medida” por entender que “cualquier otro enfoque podría poner en peligro la paz social, la previsibilidad del sistema y la seguridad jurídica (STEDH 17-2-11, Caso Andrie contra Rep. Checa), mientras que en el caso español los afectados carecen de capacidad de reacción⁶⁰.

Sólo con la aplicación de la Ley 27/2011 se producía un importante recorte de las pensiones en el medio plazo (el erario público ahorraría, o dejaría de gastar, un 3 % del PIB a la altura del año 2050 (unos 2.000 euros anuales por pensionista), según las estimaciones del Gobierno del

⁵⁷ CONDE-RUIZ, J.I. “Los retos del factor de sostenibilidad...”, *op. cit.*, p. 33.

⁵⁸ En este sentido APARICIO TOVAR, J. “Comparecencia Comisión Pacto de Toledo, 1 de julio 2013”, p. 5.

⁵⁹ Sus resultados pueden ser especialmente gravosos para ellas por razón de su tardía, y aún no plena, incorporación al mercado de trabajo (desempleo y desempleo de larga duración), las modalidades de esa incorporación (trabajo a tiempo parcial y contratos temporales) y sus interrupciones (cargas domésticas y familiares), que les impiden cubrir carreras de cotización largas y cuantías en las prestaciones equiparables a las de los hombres. RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M^a E. “El factor de sostenibilidad...”, *op. cit.*, p. 20.

⁶⁰ En este sentido SUÁREZ CORUJO, B. “Las sombras de la inquietante Ley 23/2013...”, *op. cit.*, pp. 45 y ss. y también en “Las increíbles pensiones menguantes: la metamorfosis del sistema público de pensiones a través del factor de sostenibilidad”, RL n^o 5, 2014, pp. 148 y ss. Sobre la constitucionalidad de la reforma vid. también ampliamente LÓPEZ GANDÍA, J. “La dimensión constitucional de la reforma...”, *op. cit.*, pp. 25-50. La doctrina general sobre el art.9.3 CE puede verse en la STC 112/2006. No falta quien, sin embargo, no tenga duda alguna de que el factor de sostenibilidad en España se enmarca dentro de los límites constitucionales, llegando a proponer que, en su caso, de lo que se trataría es de que “en vez de que la realidad se adapte a la Constitución, sea la Constitución la que se adapte a la realidad”, HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, D. “El factor de sostenibilidad en España y el marco constitucional” en AESSS, *Los retos financieros del sistema de Seguridad Social, Libro Homenaje a A. Ojeda Avilés*, Ed. Laborum, Murcia 2014, pp. 82-83.

momento, a lo que habría que añadir otro medio punto porcentual en ahorro adicional por aplicación del FS relacionado con la esperanza de vida, contenido en dicha Ley. Con tales ajustes España se situaría en cuanto a gasto en pensiones en torno a la media de la UE- 27 y por debajo de la media correspondiente a los países de la zona Euro. Se trataba de un acuerdo alcanzado con sindicatos y empresarios en el marco del diálogo social y con el consenso de las fuerzas parlamentarias a excepción del PP. Con esta Ley, en 2050, las pensiones medias habrían descendido de un coeficiente de sustitución (relación entre la cuantía de la pensión y el salario anterior a la jubilación) del 80 % a un 50 %. El ajuste ya era suficiente.

Los nuevos pensionistas irán perdiendo, desde 2023, con el FS a un ritmo acumulable del 5 % del valor de la pensión inicial media por cada década, según estimaciones del Comité de Expertos. Con el IRP el erario público se ahorrará desde 2014 a 2022, 33.000 millones de euros. Extensión de situaciones de pobreza y desigualdades más intensas que ponen en cuestión la cohesión social y territorial del Estado⁶¹. Con esta reforma unilateral de las pensiones se ha producido una ruptura del modelo consensuado en el ámbito político-jurídico y social, se rebaja el ideal de cobertura del sistema, con grave riesgo de empobrecimiento de los pensionistas⁶². La Ley 23/2013 ha alterado las reglas que hasta este momento han estado vigentes tanto en cuanto al cálculo de la cuantía de las pensiones como de su revalorización⁶³. Si no un nuevo modelo⁶⁴ sí que se trata de una revisión profunda del régimen de las pensiones públicas⁶⁵.

3. NUEVAS FÓRMULAS DE FINANCIACIÓN

Hacer propuestas de financiación alternativas para la sostenibilidad del sistema de pensiones, supone en el estado actual de cosas superar la reforma ya plasmada en la ley y los resultados que la aplicación de la misma va a provocar en el futuro, mediato e inmediato, de forma irreversible. Quiere decirse que si se afronta el estudio de la sostenibilidad del sistema de pensiones en un proyecto de investigación como el que ha dado pie a este monográfico de la Revista Documentación Laboral, no es –o solamente no– para estudiar su contenido y criticar lo acertado o no de la reforma, sino para afirmar que se puede mantener el sistema, a pesar de los retos con que se enfrenta en el medio plazo, haciendo otras cosas o yendo por otro camino. El esfuerzo por plantear propuestas sería en vano con la reforma actual desplegando sus efectos; en tal caso no haría falta hacer más sacrificios (ni elevar las cotizaciones, ni aumentar el gasto público en pensiones –dado que probablemente se subirían los impuestos–, ni revisar determinadas prestaciones sociales). Es de suponer que la reforma conseguiría, con el tiempo, la finalidad que persigue: hacer viable el sistema y equilibrado en términos presupuestarios.

Y por qué plantearse entonces otras vías, pues porque con la reforma operada del sistema se erosiona el ideal de cobertura y las sospechas de que la misma responde a una política de “vasos comunicantes”⁶⁶ en la que a partir de la reducción de la cuantía de las pensiones públicas se amplíen espacios funcionales del mercado privado de la previsión, son enormes. El panorama futuro proyectado por esta política sería el de una parte de la población endeudada –porque puede– con planes privados de pensiones, unos cuantos haciendo negocio con ello, y unas pensiones pírricas del sistema público para quien lograra alcanzarlas; pero, eso sí, con los objetivos de déficit público acordados con la Comisión Europea cumplidos.

⁶¹ MONEREO PÉREZ, J.L. y RUESGA BENITO, S.M. “Alguien vuela sobre las pensiones públicas”, otrosí.net, 29-11-13 y RUESGA BENITO, S.M. “En recuerdo de los trabajos...”, *op. cit.*, pp. 61 y 69.

⁶² MONEREO PÉREZ, J.L. “Diálogo social y reforma de las pensiones...”, *op. cit.*, p. 74. MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. “Factor de sostenibilidad...”, *op. cit.*, p. 551.

⁶³ GONZÁLEZ ORTEGA, S. “El nuevo régimen de revalorización...”, *op. cit.*, p. 175.

⁶⁴ Cambio silencioso de modelo lo llaman MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. “Factor de sostenibilidad...”, *op. cit.*, p. 573.

⁶⁵ RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M^a E. “El factor de sostenibilidad...”, *op. cit.*, p. 2.

⁶⁶ MONEREO PÉREZ, J.L. “Diálogo social y reforma de las pensiones...”, *op. cit.*, p. 98.

Los estudios realizados por el equipo de investigación que forma parte de este proyecto, por cierto iniciado en 2011, cuando todavía ni siquiera se había promulgado la Ley 27/2011, tenían por objeto buscar alternativas ante la ya anunciada insostenibilidad del sistema. Pero los acontecimientos, a lo largo de los años 2011-2013, han trastocado en cierto modo su funcionalidad, los estudios se han hecho y se convierten efectivamente en alternativas, pero siempre pasando por encima de la Ley 23/2013 y sus consecuencias; es decir, son propuestas que van dirigidas a la modificación o rectificación de los cambios en el sistema que esta Ley ha introducido, para que, con ellas, y quizá otras, se pueda atender a los pensionistas que durante 20-25 años (2025-2050 aproximadamente) verían peligrar sus pensiones de jubilación, debido, no sólo, ni en la mayor medida, a que van a ser muchos –*baby boom*– en proporción a la población activa, sino a la tremenda crisis económica que durante siete largos años –más los que quedan– ha destruido tanto empleo, reducido por tanto las cotizaciones/ingresos y aumentado el gasto, por desempleo básicamente. Como bien se ha dicho el futuro dirá si esta Ley cambiará el modelo de forma estable o si solo será una medida coyuntural de respuesta inmediata a una problemática de déficit público desde una concreta opción política y no meramente “técnica”, al estar sujeta a una eventual revisión y corrección en el futuro, en función de opciones políticas y también de sus resultados efectivos en el plano económico y en el social⁶⁷.

Se impone mantener el equilibrio financiero del sistema de Seguridad Social, ello exige controlar gastos, reduciendo el número de pensionistas (restringiendo o eliminando las jubilaciones parciales y anticipadas o incrementando la edad de jubilación), minorando la cuantía de la pensión media (reduciendo la base, exigiendo más años de cotización, estableciendo coeficientes reductores y/o limitando la revalorización de las pensiones); hay que revisar también la eficiencia de las prestaciones; pero, sobre todo, hay que buscar fuentes alternativas de financiación, aumentando el número de cotizantes, acrecentando los salarios, incrementando los tipos de cotización y/o ampliando las transferencias públicas⁶⁸.

Este concreto estudio está enfocado a esto último.

Desde el punto de vista puramente teórico, es preferible una financiación del sistema a través de recursos públicos porque así se consigue redistribuir la renta disponible, detrayendo recursos de quienes más tienen a través de impuestos y repartiéndolo entre quienes tienen menos a través de las prestaciones sociales. Sin embargo, la financiación pública estaría principalmente apoyada sobre los impuestos, que para ser más justa tendría que estar referida a impuestos directos y no indirectos, que gravan el consumo y, por tanto, a las rentas menores⁶⁹; y subir impuestos en momentos de crisis como el actual no sólo encuentra mucha resistencia ciudadana, sino que no hay garantía de que el Gobierno lo destine a prestaciones sociales cuando tiene las miras puestas de forma tan clara en reducir el déficit público⁷⁰.

Por su parte, la financiación privada, a través de la cotización, también plantea problemas. Primero, determinar su cuantía y el régimen de cálculo (uniforme o proporcional a los salarios); y segundo, la consideración extendida de que la cuota empresarial, como un coste de producción, grava el empleo. Sobre lo primero, admitido que las personas protegidas deben contribuir al sistema, podría decirse que el tope máximo del sistema español es insolidario en cuanto exonerada de toda aportación a las rentas más altas e impone mayor sacrificio a las más bajas que, a menudo, quedan afectadas en su totalidad o en cifras muy próximas a ésta. Y sobre lo segundo, que la cuota empresarial responde a un fenómeno de redistribución funcional de las rentas (abona el empresario para que disfrute de unos beneficios el trabajador), pero al tratarse de

⁶⁷ RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M^a E. “El factor de sostenibilidad...”, *op. cit.*, p. 23.

⁶⁸ ROQUETA BUJ, R. “Presentación”, *DL* n^o 99, 2013, p. 4 y BARCELÓ FERNÁNDEZ, J. “La revalorización de las pensiones de jubilación...”, *op. cit.*, p. 157-159.

⁶⁹ En este sentido DE LA VILLA DE LA SERNA, L.E. y J. “Financiación...”, *op. cit.*, pp. 210-211.

⁷⁰ *Vid. infra* ep. 3.3.

un costo de producción, que se traslada al producto, aquella aparente redistribución puede resultar un mero espejismo, pues al ser los consumidores trabajadores en gran medida, son ellos los que, en definitiva, soportan las cuotas. Eso sí, también es cierto que penaliza a los empresarios con más trabajadores con independencia de la producción efectiva que obtengan⁷¹.

Se ha dicho que no es el mejor momento para hacer reformas de gran calado en el sistema de Seguridad Social, que sin políticas de empleo adecuadas y con una situación de paro alarmante, rediseñar el modelo de pensiones no es que sea impopular, es que no es real y nada bueno puede resultar de semejante operación. Si se propone retrasar la edad de jubilación, se podrá decir ¿pero para qué?, ¿quién está trabajando hoy a los 65 años? Si se propone eliminar la pensión de viudedad o reducirla a los supuestos de probada necesidad, se podrá decir que algunas madres o abuelas (en menor medida padres o abuelos) están manteniendo gracias a ella a sus hijos o nietos, igual que cuando se propone rebajar las pensiones de jubilación. Si la alternativa es revisar con más contundencia muchas pensiones de incapacidad permanente, se podría estar condenando al paro forzoso a muchos de sus beneficiarios. Si se propone subir las cotizaciones, se aumentan los costes sociales del trabajo con la ya aludida merma para la creación de empleo. Si se propone que aumente la financiación pública del sistema, estaremos soñando dado el actual nivel de déficit público. Si se propone aumentar los impuestos con esta finalidad, el Gobierno no ganará las próximas elecciones... Los tiempos más duros de la crisis no son los más adecuados para reformas superpuestas, entre otras cosas porque el propio sistema de protección que se quiere reformar está cumpliendo una función social, sin la que la situación de crisis sería insostenible para buena parte de la población. El sistema de prestaciones sociales continúa siendo el principal mecanismo de redistribución existente, un instrumento fundamental en la cohesión social⁷². Es más, la Seguridad Social está haciendo un esfuerzo extraordinario en apoyo de la sostenibilidad del país, si tenemos en cuenta que, por ejemplo, el 97,5 % de su Fondo de Reserva se encuentra invertido en deuda del Estado⁷³.

Pero también es verdad que visto desde otro punto de vista, absolutamente irresponsable y perverso, es el momento perfecto para hacerlas. Las condiciones sociales y económicas de desempleados, con o sin prestación, y pensionistas, son las ideales para enfrentar a ambos colectivos. Buena parte de la sociedad es capaz de asumir de buena gana que los pensionistas cobren menos, que no se atiendan determinadas necesidades, en fin, que la protección social se rebaje si, a cambio, eso se traduce en creación de empleo, que es el problema principal.

Y sea como fuere, la reforma se impone, los mercados financieros la reclaman y advierten que si no el sistema quiebra, y la que piden no parece ser la necesaria sino la de impacto “mediático”⁷⁴.

Y claro, para algunos, que no son pocos, no es que haya que ignorar los estudios económicos de estabilidad presupuestaria, pero “el sistema público de pensiones no puede reducirse a una combinación de fórmulas actuariales o económicas “externas” a la CE”⁷⁵; “si queremos evitar que el diablo de los números acabe congelando nuestras pensiones y que la mayor esperanza de vida nos condene a una vejez menesterosa, no podemos quedarnos, como siempre, en los meros ajustes contables y tenemos que pensar en serio en una reforma radical de la Seguridad Social: en lo que debemos gastar, en cómo gastarlo y en los recursos que debemos obtener”⁷⁶.

⁷¹ DE LA VILLA DE LA SERNA, L.E. y J. “Financiación...”, *op. cit.*, p. 212. *Vid. infra* ep. 3.2.

⁷² En este sentido TORTUERO PLAZA, J.L. “La crisis económica y la reforma...”, *op. cit.*, p. 648. RUESGA BENITO, S.M. “Hacia un nuevo modelo de financiación...”, *op. cit.*, p. 8. Comunicado de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social de julio de 2014, firmado por Catedráticos de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. “Factor de sostenibilidad...”, *op. cit.*, p. 556.

⁷³ Comunicado de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social de julio de 2014, firmado por Catedráticos de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

⁷⁴ Como dice TORTUERO PLAZA, J.L. “La crisis económica y la reforma...”, *op. cit.*, p. 643.

⁷⁵ RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M^a E. “El factor de sostenibilidad...”, *op. cit.*, p.14.

⁷⁶ Dice DESDENTADO BONETE, A. “Reflexiones sobre el factor...”, *op. cit.*, p. 20.

No puede olvidarse que si el acceso a las pensiones se dificulta en exceso, o bien la cuantía de la pensión a percibir en el futuro es irrisoria, aparte del efecto, probablemente querido por quienes defienden esta reforma, de reconducir el sistema hacia fórmulas de protección privada, cabe también –y/o junto a ello– la tentación de producir en economía sumergida⁷⁷, sin contribuir al sistema. Y así, de forma circular, el ahorro en los costes de Seguridad Social acaba por generar un daño irreversible a la economía y hacienda del Estado⁷⁸.

3.1. Aumento de la edad de jubilación y su efectividad

Ya pocos parecen discutir la necesidad de acudir a esta medida, aunque sólo sea hasta que regresen mejores tiempos (es previsible que los años de tasa de natalidad tan baja consigan equilibrar de nuevo el sistema de pensiones); pero claro, de nada sirve retrasar la edad de jubilación a los 67 años o potenciar la permanencia voluntaria en activo a partir de los 65, si los sujetos receptores de las medidas son cuantitativamente escasos y lo son porque la mayoría de los trabajadores están jubilados antes de cumplir los 65, cuando no están desempleados. Esta afirmación, como bien se ha dicho⁷⁹, podría tener otra cara: si con la elevación de la edad no pretendemos aumentar la población ocupada, esto es, asumimos que la previsión legal es una falacia, sino que lo que se pretende es reconducir las pensiones ordinarias –de mayor cuantía– hacia pensiones anticipadas –de cuantía más reducida–, la medida puede tener cierta efectividad. Es curioso descubrir cómo España ha insistido tradicionalmente en dos políticas contradictorias, la de favorecer la jubilación anticipada y la de prolongar la vida activa, cuando lo que habría que hacer es acercar la edad real y la ordinaria de jubilación⁸⁰.

Para que el aumento de la edad de jubilación no se reduzca a una mera ilusión proyectada por el legislador, que estaría con ello engañando al pueblo que representa efectuando en realidad una reducción de la cuantía de las pensiones, habría al mismo tiempo que adoptar otras medidas y políticas destinadas a aumentar la tasa de ocupación de los trabajadores de mayor edad, mejorando su empleabilidad, la formación continua, la adaptación a los lugares de trabajo, la conciliación con su vida personal, el envejecimiento saludable, etc., en definitiva, mejorando sus condiciones de trabajo y de salud; habría también que retrasar la edad de jubilación anticipada y vincularla a fórmulas que permitan el mantenimiento de la cotización a cargo del empresario; dar prioridad a la utilización de una jubilación parcial reordenada y equilibrada en sus costes; suprimir las jubilaciones pactadas en convenio colectivo y la jubilación especial a los 64 años⁸¹. Incluso, entre esta batería de medidas, se ha llegado a proponer el establecimiento de garantías frente al despido a partir de una determinada edad; por ejemplo, eliminando la calificación de despido improcedente en los mayores de 55 años, con el fin de contribuir eficazmente a propiciar un cambio razonable en las políticas empresariales y a mantener en activo al trabajador mayor de edad, con tratamiento singular para las PYMES, en su caso⁸².

Se ha dicho que quizá para la jubilación anticipada podría plantearse un sistema complementario privado o semiprivado del que lucrarse hasta alcanzar la edad ordinaria de jubilación, con el fin de que ese coste no recayera en el sistema público (esto está previsto de forma des-

⁷⁷ Véase sobre el fraude a la Seguridad Social los trabajos de GARCÍA VIÑA, J. “El fraude en la Seguridad Social” y otros en la obra colectiva AESSS *Los retos financieros...*, op. cit., pp. 239 y ss. Y sobre el trabajo sumergido ÁLVAREZ CUESTA, H. “La lucha contra el trabajo sumergido: perspectivas” en AESSS *Los restos financieros...*, op. cit., pp. 339 y ss.

⁷⁸ Ya lo ha advertido LÓPEZ CUMBRE, L. “Jubilaciones anticipadas en extinción”, *DL* n° 99, 2013, p.82. Y ese no es un tema menor, parece que desde 2007 a 2010, años centrales de la crisis, la actividad “en negro” creció casi siete (de un 18,9% a un 24,7%) puntos del PIB, unos 60.000 millones de euros. <http://www.abc.es/economia/20140630/abci-economia-sumergida-espana-201406272200.html>.

⁷⁹ TORTUERO PLAZA, J.L. “La crisis económica y la reforma...”, op. cit., p. 647.

⁸⁰ BARCELÓ FERNÁNDEZ, J. “La crisis económica y la reforma...”, op. cit., p. 702.

⁸¹ TORTUERO PLAZA, J.L. “La crisis económica y la reforma...”, op. cit., p. 645. y BARCELÓ FERNÁNDEZ, J. “La crisis económica y la reforma...”, op. cit., p. 703.

⁸² En este sentido TORTUERO PLAZA, J.L. “La crisis económica y la reforma...”, op. cit., pp. 643-644.

igual en Italia, Portugal, Alemania o Francia), dado que las jubilaciones anticipadas, salvo excepciones, obedecen a políticas de empleo que intercambian desempleados por nuevos pensionistas, con efectos prácticamente nulos sobre la creación de empleo de jóvenes⁸³. En el Pacto de Toledo se sugirió desarrollar un sistema de pensiones complementarias que tendiese a generalizarse entre la población, pero dicho objetivo no ha encontrado un nivel de respuesta suficiente; el ahorro que se destina en España a complementar las pensiones públicas es muy escaso, del orden del 15 % del total del ahorro privado⁸⁴.

3.2. Aumento de las cotizaciones sociales

Pero no será suficiente con mantener en activo más tiempo a los trabajadores (probablemente porque la eficacia de la medida en la práctica es poco significativa), hay que aumentar los ingresos a través de otras vías. La cotización es la principal fuente de financiación de la Seguridad Social española, como lo es también en Francia, Alemania e Italia, aunque en todos ellos se ensayan fórmulas de privatización que están teniendo resultados muy discutibles⁸⁵.

En nuestro sistema la cotización se califica como única (en cuanto sirve para obtener distintas prestaciones), proporcional (los obligados cotizan en función del salario del trabajador) y fija (el tipo de cotización es idéntico, al menos para contingencias comunes, sea cual sea la base de cotización); aunque en realidad hay una cotización de tipo variable o móvil que ha existido siempre, que es la cotización por contingencias profesionales, así como otras que van ganando presencia en el sistema, como por ejemplo la técnica llamada "*bonus/malus*" en materia preventiva⁸⁶.

La cotización es, por tanto, dual: para las contingencias comunes un porcentaje único y distinto para empresario y trabajador; y para las contingencias profesionales una cuota variable o móvil en función de la actividad del empresario; de ahí que, al menos, en un 50 %, la cotización es de escala móvil. Hay otras desviaciones del tipo fijo, como son los coeficientes reductores sobre la cuota por reducción paralela de contingencias no protegidas (empresas excluidas de alguna contingencia o empresas colaboradoras) y/o las bonificaciones (establecidas por el Estado para fomentar el empleo).

Dado que los empresarios se quejan continuamente de la carga que suponen las cotizaciones sociales⁸⁷, se ha propuesto aplicar también aquí una escala móvil de cotización que atienda, por ejemplo, a la dimensión de la empresa (número de trabajadores y volumen de negocios), aunque sea incluso sin incrementar la carga actual a las empresas grandes, manteniendo el fijo actual como tope y reduciéndolo en unos puntos para las pequeñas.

También se ha planteado que, a través de escalas móviles, se pudiera graduar la carga que muchos empresarios y trabajadores están soportando para mejorar la protección social pública con sistemas complementarios (planes y fondos de pensiones), conjugando así los esfuerzos de cotización y de protección social complementaria. O bien, estableciendo una cotización adicional que garantizara un sistema complementario capitalizado dentro del sistema de Seguridad Social. Se trataría de introducir fórmulas de capitalización dentro del brazo contributivo del sis-

⁸³ BARCELÓ FERNÁNDEZ, J. "La crisis económica y la reforma...", *op. cit.*, p. 703. Sobre la situación actual de las jubilaciones anticipadas, *vid.* LÓPEZ CUMBRE, L. "Jubilaciones anticipadas en extinción", *op. cit.*, pp. 81 y ss.

⁸⁴ MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. "Factor de sostenibilidad...", *op. cit.*, p. 566.

⁸⁵ *Vid.* RUESGA BENITO, S.M. "Hacia un nuevo modelo de financiación...", *op. cit.*, pp. 13-14.

⁸⁶ LÓPEZ CUMBRE, L. "La participación privada en el sistema de protección social español", Investigación de 2011, www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/162453.pdf. De acuerdo también con esta propuesta de aplicar la técnica del *bonus-malus* MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. "Factor de sostenibilidad...", *op. cit.*, p.577. Sobre la naturaleza jurídica de la cuota *vid.* FERNÁNDEZ PRATS, C. y TATAY PUCHADES, C. "Financiación, cotización...", *op. cit.*, pp. 166-167 y STC 39/1992.

⁸⁷ En el ámbito de la OCDE, la media de las cotizaciones del trabajador está en el 12.7 % (Holanda el más alto 28.9 %). Francia tiene la cuota empresarial más elevada, 28 % y Dinamarca la más baja, 1 %.

tema⁸⁸. Con ello se conseguiría, como en Francia, que el régimen complementario fuera destinado a incrementar la pensión, pero siempre con la gestión e inversión propia del sistema público. Se lograría reforzar los recursos del sistema público y se eliminarían ciertos gastos y riesgos que hoy están presentes en las entidades financieras.

Una cotización de escala móvil podría aplicarse también para las contingencias comunes en aquellas empresas que se benefician de prejubilaciones y ayudas públicas para redimensionar sus empresas; se podría así valorar su trayectoria histórica y premiarlas con un descenso en su porcentaje de cotización o penalizarlo con uno mayor. También se podría elevar el tipo de cotización de los contratos temporales y de empresas que extingan contratos por despido improcedente, y compensar esta medida con bonificaciones en PYMES que no hayan destruido empleo. Se trata de generalizar la técnica del “bonus-malus” y extenderla más allá de la prevención, más allá de las contingencias profesionales y más allá de la propia sanción⁸⁹.

Algunas propuestas que van dirigidas a tocar las cotizaciones para incrementar la recaudación sugieren, también, elevar las bases –máxima o mínima– de cotización⁹⁰, lo que aumentaría la progresividad del sistema. Se sugiere así acabar con la solidaridad inversa que supone la existencia del tope de cotización de 3.425,70 € al mes, que conduce a que paguen más en términos porcentuales los que menos tienen que los que más. Todos los que ganan menos de esa cantidad cotizan por el 100 % de su salario, pero los que ganan más, a partir de esa cifra ya dejan de contribuir al sostenimiento del Sistema, lo cual es injusto y debe corregirse⁹¹. Sin embargo, hay quien cree que no es buena idea porque puede que se elimine también el tope de las prestaciones⁹² con lo que el efecto de asignación de recursos sería neutralizado, pudiendo provocar un desequilibrio mayor; y si no se eliminan, aunque se incrementarían los recursos efectivamente, se establecería una presión adicional sobre las rentas salariales no solo altas, sino también medias, pues el tope se ha generalizado para todas las categorías⁹³.

Aumentar las cotizaciones a cargo de los trabajadores, que son sensiblemente menores que en otros países europeos, puede ser otro medio⁹⁴, pero la tasa de precariedad, la devaluación interna de salarios, etc. hace que sea una medida socialmente injusta; sin embargo, puede que haya que asumir que también los activos deben aportar algo más hasta que la situación revierta hacia 2050. Un mayor esfuerzo de la sociedad que nos llevaría a una cifra de gasto similar a la media de la UE, en torno al 14 %, sin alterar otras partidas del gasto social, a través de un compromiso, lo más consensuado posible acerca de la suficiencia de las pensiones públicas, sobre la base de una aportación creciente a su financiación de recursos públicos⁹⁵. Puede iniciarse, también, un proceso de convergencia de la base media de cotización del Régimen de Autónomos al Régimen General, evitando situaciones de infraseguro o de sobreprotección desconectadas de las rentas generadas⁹⁶.

⁸⁸ MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. “Factor de sostenibilidad...”, *op. cit.*, p. 559.

⁸⁹ Todas estas propuestas fueron expuestas en LÓPEZ CUMBRE, L. “La participación privada en el sistema...”, *op. cit.*, pp. 150-154.

⁹⁰ En este sentido SUÁREZ CORUJO, B. “Las sombras de la inquietante Ley 23/2013...”, *op. cit.*, p. 43. MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. “Factor de sostenibilidad...”, *op. cit.*, p. 576.

⁹¹ APARICIO TOVAR, J. “Jugar con las cartas marcadas. A propósito del Informe de los Expertos sobre pensiones”, “Jugar con las cartas marcadas. A propósito del Informe de los Expertos sobre pensiones”, <http://www.nuevatribuna.es/opinion/jo-quin-aparicio/jugar-con-las-cartas-marcadas-a-proposito-del-informe-de-los-expertos-sobre-pensiones/20130611192416093370.html> y en “Comparecencia Comisión Pacto de Toledo, 1 de julio 2013”, *op. cit.*, p. 10.

⁹² Lo que, por cierto, defiende a ultranza COMAS BARCELÓ, A. “El tope máximo de las pensiones” en AESSS *Los retos financieros...*, *op. cit.*, pp. 169 y ss., por considerar que son una injusticia y una medida ajena a la tradición española (¡?), pues se implanta en 1983 para las clases pasivas y en 1984 para el sistema de Seguridad Social.

⁹³ En este sentido DESDENTADO BONETE, A. “Reflexiones sobre el factor...”, *op. cit.*, p. 11.

⁹⁴ Dicen RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M^a E. “El factor de sostenibilidad...”, *op. cit.*, pp. 21-22.

⁹⁵ RUESGA BENITO, S.M. “En recuerdo de los trabajos...”, *op. cit.*, p. 71; y en “Hacia donde caminar en el futuro del sistema público de pensiones. Una reflexión al hilo del Informe del Comité de Expertos sobre el Factor de Sostenibilidad de las pensiones (junio 2013)”, *FL* n^o 7-8, 2013, p. 126.

⁹⁶ MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. “Factor de sostenibilidad...”, *op. cit.*, pp. 576-577.

Sin embargo, todas las propuestas que inciden en un aumento (incluso en la no rebaja) de las cotizaciones, al menos en la cuota empresarial, se enfrentan con los estudios económicos que insisten en que el efecto de las mismas sobre la demanda y sobre la oferta de trabajo es negativo y, además, el doble en situación de recesión que en etapa de crecimiento; teniendo un efecto positivo sobre el empleo la reducción de las mismas (mayor en período de crisis). Y la propuesta de que tal reducción se compense con la imposición indirecta o elevación moderada del IVA⁹⁷, choca frontalmente con su inconveniente de gravar el consumo.

3.3. Aumento de la financiación pública

El necesario incremento de los ingresos puede conseguirse a través de fuentes adicionales de financiación –impuestos generales o finalistas– que precisamente se rechazan ahora, cuando debería dejarse la puerta abierta a tal posibilidad; el gasto público en pensiones de España se sitúa por debajo de la media de los países de la UE y de la OCDE⁹⁸.

La financiación a cargo de los presupuestos generales del Estado es una tendencia que se ha ido paulatinamente imponiendo en Europa y también en España, al compás de la universalización de determinadas prestaciones sociales (salud, no contributivas...). Reducir el peso de las cotizaciones y aumentar el papel de los impuestos es una técnica consolidada y adoptada en varios países con resultados mixtos y variadas experiencias⁹⁹.

Al albur de la “sostenibilidad financiera” de las pensiones se instala la idea de que éstas se han de financiar necesariamente solo con las cotizaciones, cuando el verdadero desafío es incrementar los recursos del sistema aumentando los ingresos, por la vía de las cotizaciones desde luego, resolviendo el problema del desempleo masivo, lo que no se consigue con una política de extrema austeridad que cercena las bases para el crecimiento económico; pero también por la vía de las aportaciones estatales; y no haciendo perder la confianza en el sistema público de pensiones con la consecuencia, buscada o no, de que los trabajadores acudan a sistemas de pensión complementarios, de fragilidad y vulnerabilidad demostrados en experiencias pasadas¹⁰⁰.

Quizá convendría empezar por plantearse la ruptura de determinados mitos o “verdades” tenidas como absolutas y que impiden avanzar por otros caminos distintos del transitado para hacer sostenible el sistema, o dicho en otro lenguaje no tan “economicista”, para no acabar con el sistema¹⁰¹. Una de ellas es que las cotizaciones (propias de un sistema profesional) no deben destinarse a financiar prestaciones no contributivas porque no parece admisible que todos accedan a beneficios sociales con independencia de sus contribuciones, debiendo ser toda la población mediante sus impuestos la que asuma la carga¹⁰². La otra, que la financiación pública no debe dirigirse a sufragar pensiones contributivas ya que el Estado no puede legítimamente financiar un sistema profesional que otorga prestaciones diferenciales en función del nivel de salarios¹⁰³. Esto está muy bien para cuando el sistema está equilibrado, pero no tiene por qué

⁹⁷ RUESGA BENITO, S.M. “Hacia un nuevo modelo de financiación...”, *op. cit.*, p. 15.

⁹⁸ SUÁREZ CORUJO, B. “Las sombras de la inquietante Ley 23/2013...”, *op. cit.*, p. 43. RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M^a E. “El factor de sostenibilidad...”, *op. cit.*, p. 22.

⁹⁹ RUESGA BENITO, S.M. “Hacia un nuevo modelo de financiación...”, *op. cit.*, p. 15.

¹⁰⁰ MONEREO PÉREZ, J.L. y RUESGA BENITO, S.M. “Alguien vuela sobre las pensiones...”, *op. cit.*. 2011 generó un déficit de la Seguridad Social de 600 millones (0,4 % PIB) y pese a ello la hucha permanecería por encima de los 62.500 millones. En cambio, el patrimonio de las pensiones privadas perdió, a falta de contabilizar el último trimestre de 2011, 3.100 millones (3,8 % de su valor), con lo que el volumen de fondos privados cayó al nivel de 2006.

¹⁰¹ Atentos a la tautología de que sostenibilidad “es que el sistema se sostenga por sí mismo”; *vid.* APARICIO TOVAR, J. “Jugar con las cartas marcadas. A propósito del Informe de los Expertos sobre pensiones”, *op. cit.*

¹⁰² En este sentido BLÁZQUEZ AGUDO, E.M. y QUINTERO LIMA, M.G. Derecho de la Seguridad..., *op. cit.*, p. 117.

¹⁰³ En este sentido DESDENTADO BONETE, A. “Reflexiones sobre el factor...”, *op. cit.*, p. 11.

ser admitido como dogma de fe o principio irrefutable para situaciones excepcionales. Y ello porque el sistema es de reparto, y puede permitirlo. Una cosa es que en función de lo cotizado cada trabajador reciba una pensión en cuantía determinada y otra cosa que los ingresos provenientes de uno u otro origen –cotizaciones o impuestos–, en tanto en cuanto se ingresan en el sistema, vayan dirigidos a abonar las prestaciones contributivas o las que no lo son. Si los impuestos de todos pueden destinarse a pagar prestaciones asistenciales, por qué no van a poder financiar las contributivas de aquéllos trabajadores que, además, han apoyado al sistema con sus aportaciones, cuando éstas –en conjunto– no son suficientes para mantenerlo equilibrado por razones absolutamente ajenas como son la demografía o la situación económica del país.

Es más, no hay que confundir la idea de Seguridad Social con la de Seguro, las pensiones no son fruto de la contribución, ni tienen por qué estar ligadas directamente a ella, no en un sistema de solidaridad intergeneracional e intrageneracional como el de todos los Sistemas de Seguridad Social que merezcan ese nombre. Siempre se ha considerado de forma crítica esta rígida separación financiera que conduce a un sistema diversificado de financiación, que atenta al principio, básico en el sistema de Seguridad Social, de solidaridad, y que da lugar a una situación de inmovilismo. El propio art. 86.2 LGSS establece reglas de flexibilización que permiten que las aportaciones estatales atiendan a necesidades específicas, así como que las prestaciones contributivas se financian “básicamente” con cotizaciones, pero sin impedir otros medios de financiación, como podrían ser los impuestos. La contributividad correctamente entendida se debe predicar entonces del conjunto del Sistema, pero no de modo necesario de la relación de cotización y la relación de prestación de cada sujeto individual¹⁰⁴.

3.4. Otras medidas

Puede compartirse la idea de que hay un claro sobredimensionamiento de la rama de las pensiones (viudedad, IP, jubilaciones anticipadas...). Es posible que algunas situaciones pensionables no se correspondan realmente con situaciones de necesidad efectivas; y, por tanto, una reforma realista tendría que abordar estos problemas. Es necesario advertir, además, que el sistema no es eficiente en la protección contra la pobreza. Es un sistema profesional que protege a los que están dentro, centrado en las pensiones, pero descuidando otros aspectos como la familia, el desempleo, la conciliación. Durante décadas se ha venido reivindicando una política familiar que incentive la natalidad y que España ha descuidado absolutamente. Hay que prestar más atención al desempleo, en nuestro país se invita a los trabajadores –con un régimen de compatibilidad con el trabajo muy abierto– a protegerse de la situación de desempleo a través de las pensiones, lo que al final es más caro y menos eficaz, pues el desempleo es limitado y la pensión no. Revisar el régimen de pensiones con una delimitación más eficiente de las situaciones de necesidad protegidas podría conducir a la reducción del número de pensionistas y, en su caso, a aumentar el de beneficiarios de la protección por desempleo, pero partiendo de que esta última prestación es menos rígida, porque del desempleo se puede salir, pero de la pensión normalmente no se sale. A lo mejor sale a cuenta una protección por desempleo sin limitación temporal¹⁰⁵.

¹⁰⁴ APARICIO TOVAR, J. “Comparecencia Comisión Pacto de Toledo, 1 de julio 2013”, *op. cit.*, p. 8. Claramente lo expresó también APARICIO TOVAR, J. “Dado que el principio de solidaridad exige que la Seguridad Social funcione de acuerdo con el sistema financiero de reparto (los actuales activos financian las prestaciones de los actuales pasivos), si los salarios caen y el número de desocupados aumenta, es claro que la financiación se resiente. Mucho más si también aumenta el número de pasivos. Pero no está establecido en parte alguna que este modo de financiación sea inmutable. Aún sin crisis, si con menos trabajadores, por introducción de nuevas tecnologías, por ejemplo, se pueden producir más bienes y servicios en las empresas, ¿no parece razonable que ese aumento de la productividad tenga una repercusión en una contribución al sostenimiento de la Seguridad Social por un tributo afectado a ese fin?” “Jugar con las cartas marcadas. A propósito del Informe de los Expertos sobre pensiones”, *op. cit.* MONEREO-MOLINA-QUESADA, *Manual de Seguridad Social, op. cit.*, p. 184.

¹⁰⁵ Estas últimas reflexiones son de DESDENTADO BONETE, A. “Reflexiones sobre el factor...”, *op. cit.*, p. 12 y TORTUERO PLAZA, J.L. “La crisis económica y la reforma...”, *op. cit.*, p. 648.

El incremento del número de pensionistas hay que compensarlo con medidas macroeconómicas que estimulen la productividad nacional y el empleo; y, de acuerdo, extendiendo la vida activa de los trabajadores pero, también, consiguiendo la incorporación efectiva de la mujer al mercado de trabajo en condiciones de igualdad salarial y de calidad en el empleo¹⁰⁶.

Quizá el principal problema, que a la vez sería la solución, es la (in)capacidad de la economía española para crear empleo regular, estable y bien remunerado. Las tendencias de precarización del empleo en el mercado de trabajo español, reforzadas por la reforma laboral de 2012, ponen muy difícil la recuperación de los niveles de ingresos del sistema de pensiones anteriores a la crisis por la vía de las cotizaciones. Si esta situación se prolonga durante años y se une a la jubilación de los *baby boomers*, provocará el desequilibrio creciente entre ingresos y gastos del sistema. Por lo tanto, es el impacto de la crisis sobre el mercado de trabajo, más que el envejecimiento de la población, lo que conduce al pesimismo sobre la viabilidad futura de las pensiones y a la opción del Gobierno de restringir los gastos en el futuro, y ello porque la política económica española destinada al fomento del empleo en los próximos años supone una reducción de la capacidad de generar ingresos adicionales para la Seguridad Social¹⁰⁷.

Los salarios en España son muy bajos (el salario medio en 2013 fue de 1.639 euros, un 15 % inferior a la media europea), y con diferencias salariales tan grandes que hacen que una mayoría importante cobren todavía menos. Hay que mejorar los salarios, elevar el salario mínimo interprofesional e incentivar los convenios de sector, y no favorecer el convenio de empresa como se ha hecho en la última reforma.

El auténtico debate debe centrarse en la suficiencia de las prestaciones, porque una prestación suficiente es la que permite el goce de los derechos fundamentales, quien está en la miseria de facto no tiene derechos¹⁰⁸. Deberían adoptarse medidas de expansión económica que revitalicen el mercado, mediante inversiones públicas, subiendo las pensiones, financiadas con el Fondo de Reserva, que para eso se creó, y no por ello serán insostenibles. Según datos del Eurostat, en 2010 nuestro gasto en pensiones era de 10,7 % del PIB, mientras que el gasto medio en el UE era del 13 %. La presión fiscal en España es del 32,6 %, mientras que en la UE es del 40 % y ello sin hablar del fraude fiscal. Es decir, hay un largo camino por recorrer para mejorar las pensiones y alcanzar mayores cotas de igualdad. Pero hay que abandonar las políticas de austeridad y control del déficit público¹⁰⁹.

Si el legislador desea incentivar la contratación de parados, las fórmulas apropiadas son las de las políticas activas de empleo o relacionadas con ellas, como por ejemplo las bonificaciones con cargo a los fondos del SEPES. Y si lo que en realidad pretende el legislador es el apoyo a las empresas, el camino más recto consiste en rebajar las cotizaciones de las mismas con cargo a los ingresos del Estado –un punto del IVA dedicado a reducir las cotizaciones, por ejemplo–, o incluso a los intereses del Fondo de Reserva¹¹⁰.

¹⁰⁶ DEL ÁGUILA CAZORLA, O. "El riesgo político...", *op. cit.*, p. 116. Sobre la participación de la mujer en el sistema *vid.* en esta misma revista los trabajos de FUMERO DIOS, I.S. "La participación de las mujeres en el mercado de trabajo como vía de consolidación del sistema de la Seguridad Social" y de GRAU PINEDA, C. y RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, S. "El impacto de las medidas de conciliación de la vida familiar y laboral en el ordenamiento de la Seguridad Social: análisis de las principales medidas para compensar la brecha de género en el sistema de pensiones".

¹⁰⁷ GODENAU, D. y DOMÍNGUEZ-MUJICA, J. "Alcance y limitaciones de los factores...", *op. cit.*, pp. 20-21.

¹⁰⁸ En España el 70 % de las pensiones medias contributivas no llegan a 1000 € al mes (un 25 % más baja que la media de la UE), la pensión media de jubilación es de 972,15 € al mes, un 59,5 % € del salario medio, la pensión asistencial no puede ser superior a 5.108,6 € al año (unos 426 € al mes) y el 26 % de los hogares tienen por referencia a un pensionista.

¹⁰⁹ APARICIO TOVAR, J. "Comparecencia Comisión Pacto de Toledo, 1 de julio 2013", pp. 11-12. BARCELÓ FERNÁNDEZ, J. "La crisis económica y la reforma...", *op. cit.*, p. 704.

¹¹⁰ Comunicado de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social de julio de 2014, firmado por Catedráticos de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Téngase en cuenta lo que dice la OIT sobre el papel indispen-

Pero las propuestas vienen de todos los rincones, hay quien plantea penalizar, en mayor o menor medida, el esfuerzo contributivo individual reduciendo el peso que tienen los días cotizados como desempleo –hasta ahora el mismo que el de los días trabajados– en el cómputo del número de años cotizados a lo largo de la vida laboral del trabajador. Se alega que tal ponderación se revela como un mecanismo eficaz de contención del gasto, ya que reduce el número de personas que reúnen los requisitos de años cotizados para acceder a una pensión contributiva, y por otro por el efecto directo que tendría al computar la pensión a partir de valores de la base reguladora resultante¹¹¹. Obviamente, para este viaje no eran necesarias tales alforjas, si de lo que se trata es de hacer sostenible el sistema expulsando del mismo a cuantos más beneficiarios mejor, las soluciones son ya conocidas: reducir las prestaciones o aumentar a los excluidos.

3.5. Las últimas disposiciones aprobadas por el Gobierno

El Gobierno, con el RD-Ley 20/2012 (que suprimió la paga extraordinaria de diciembre) opera significativos cambios en la base de cotización incluyendo en la misma conceptos hasta entonces excluidos (quebranto de moneda, útiles y herramientas...), estableciendo límites de exclusión de determinados conceptos (indemnizaciones) y un tope máximo exento de cotización. Con el RD-Ley 16/2013, de 20 de diciembre, sigue poniendo granitos de arena para hacer sostenible el sistema, justificando muy escuetamente dicha intervención en la propia Introducción de la norma de la siguiente manera: “Las disposiciones adicional segunda y final tercera de este real decreto-ley, que regulan y modifican, respectivamente, la cuantía de la base mínima de cotización para determinados trabajadores autónomos y el artículo 109 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, respectivamente, obedecen a la necesidad de adoptar medidas urgentes con el objetivo de conseguir la sostenibilidad en el sistema de la Seguridad Social”.

A continuación, el RD-Ley 3/2014, de 28 de febrero, establece la “Tarifa Plana” de cien euros en la cotización a la Seguridad Social, una medida que supone que las empresas o autónomos que contraten a un nuevo trabajador indefinido sólo pagarán cien euros mensuales en la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes durante los primeros veinticuatro meses, siempre y cuando esta contratación suponga la creación neta de empleo estable.

Poco después un monumental decreto, el RD-L 8/2014, de 4 de julio, sobre medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, crea la denominada “Tarifa Joven”, una bonificación de 300 euros durante seis meses de las cuotas de Seguridad Social por la contratación de jóvenes menores de 25 años.

El RD-Ley 637/2014, de 25 de julio, finalmente, modifica el art. 23 del RGC para adaptar el desarrollo reglamentario a las nuevas reglas de determinación de la base de cotización del art. 109 LGSS.

Por otra parte, el Anteproyecto de Reforma Fiscal, aprobado en Consejo de Ministros de 20 de junio de 2014, con el objetivo de impulsar el crecimiento económico y la creación de empleo, y con unas previsiones de aumentar el PIB del 0,55 % en 2015-2016 y de que 20 millones de contribuyentes cuenten con más renta disponible desde enero de 2015 dada la bajada de retenciones, proyecta que a partir de un mínimo exento de 2000 euros por año trabajado, las in-

sable que tienen los gobiernos como último garante financiero: “Los gobiernos desempeñan un papel importante como garante financiero, o como asegurador, de los regímenes de seguridad social o incluso de los sistemas de seguridad social administrados por empresas privadas”. Conferencia Internacional del Trabajo, 89ª reunión, 2001, “Informe VI Seguridad Social: temas, retos y perspectivas”.

¹¹¹ En este sentido, ARELLANO ESPINAR, A. – FELGUEROSO FERNÁNDEZ, F. – VEGAS SÁNCHEZ, R. “Crisis económica y sostenibilidad de las pensiones de jubilación y los sistemas de provisión privados”, <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/144087.pdf>, p. 86.

demnizaciones por despido tributen por IRPF. El IVA se mantiene sin cambios. El gravamen del impuesto de sociedades se baja en 2015 al 28 % (del 30 actual) y en 2016 el caso general será el 25 %. Los autónomos con renta anual inferior a 12.000 euros tributarán un 15 % (en vez del 21 % actual) pero sólo durante seis meses.

En fin, se trata en unos casos de una especie de medidas “fantasma” y en otros de medidas “torpedo”. Con la cotización de conceptos extrasalariales que hasta ahora no cotizaban, se incorporó a la base de cotización los suplidos (pluses de vestuario, desgaste de herramientas o quebranto de moneda) y las retribuciones en especie (seguros médicos, aportaciones del promotor a planes de pensiones o bonos de comida, entre otros). Los empresarios pusieron inmediatamente el grito en el cielo, cuando en realidad se trata de un incremento de la base a sufragar por empresario y trabajador en el porcentaje de aportación que corresponde a cada uno; que incrementa, sin duda, los costes sociales para la empresa, pero que a la vez aumenta la retención a aplicar a los trabajadores en las nóminas, por lo que el líquido a percibir por éstos será menor. E inmediatamente, no se sabe si para acallar a la patronal, el RD-Ley 3/2014 establece la Tarifa Plana, con la que vacía de forma importante el contenido de la norma anterior. Y tres meses después, el RD-Ley 8/2014, la Tarifa Joven. Se han rebajado, por tanto, los costes sociales para los empresarios con medidas que más parecen destinadas a secar las fuentes de la Seguridad Social pública que al declarado objetivo de crear empleo, dado que tales incentivos provocan en realidad un efecto sustitución, es decir, no crean empleo neto sino que determinan el empleo de los integrantes de un colectivo en lugar de los de otros –mayores de 45 años, desempleados de larga duración, mujeres con responsabilidades familiares, minusválidos, etc.–, y dado que, según la teoría económica, el impacto de tales incentivos se halla muy desacreditado, pues se considera como una “lluvia de mayo” que refuerza una decisión ya tomada, pero en muy pocos casos mueve por sí misma a emplear. Solo la tarifa plana de 100 euros costará en torno a unos 4.000 millones a la Seguridad Social si consigue tener “éxito”.

No se entiende la contradicción en que el legislador incurre al establecer unos factores de sostenibilidad que en definitiva apuntan a congelar o reducir las pensiones, so pretexto de la falta de recursos del sistema y, simultáneamente acudir reiteradamente a la caja del mismo para unas aventuras de corte moderno e imaginativo pero de resultado incierto como son las tarifas planas¹¹². Pero, eso sí, la parte de contribución que corresponde a los trabajadores, en cambio, aumenta, pues a pesar de que el RD-Ley 16/2013 mantuvo como no cotizable la indemnización de despido (junto a las de traslado y suspensión de contrato); con la proyectada reforma fiscal de junio de 2014, y con efectos inmediatos, las indemnizaciones por despido se han de declarar al IRPF en los términos más arriba expuestos.

Los sindicatos han constatado que el Ejecutivo se propone mantener el mayor peso de la carga fiscal “sobre la espalda de los trabajadores” y han criticado el carácter electoralista de la medida, puesto que entrará en vigor en 2015, año de los comicios municipales, autonómicos y generales. CCOO, por su parte, ha hecho público un comunicado en el que avisa de que, con la reforma, el Gobierno renunciará a ingresar 7.000 millones de euros, lo que provocará que “el gasto público se tendrá que congelar hasta 2017”.

La prensa económica¹¹³, en cambio, considera que la reforma fiscal en España no está a la altura de las ambiciones iniciales y puede ser negativa desde el punto de vista crediticio, que no ofrece garantías suficientes y que el alcance de los cambios impositivos anunciados es mucho más limitado que las propias recomendaciones hechas en marzo pasado por los expertos. Aunque esperaban una devaluación fiscal por la vía de la reducción significativa de las cotizaciones sociales con el objetivo de mejorar las perspectivas de empleo y la competitividad, que el Ejecutivo ha abandonado; confían en que la rebaja de impuestos aprobada por el gobierno impulse el consumo privado.

¹¹² Estas últimas reflexiones se recogen en el Comunicado de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social de julio de 2014, firmado por Catedráticos de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

¹¹³ <http://www.prensa.com/impreso/economia/moody%C2%B4s-critica-reformas-fiscales/349251>.

Esta reforma también ha recibido las quejas de la Comisión Europea, por no seguir las recomendaciones de subir el IVA y por la rebaja de algunas partidas de impuestos. Advierten de que la falta de ingresos de sustitución para los recortes de impuestos aumenta el riesgo de que España no logre sus objetivos de déficit presupuestario en 2015 (4,2 %) y 2016 (2,8 %).

Por otra parte, hace dos años el Ministro de Economía anunció que mejoraría la fiscalidad de los planes de pensiones, y el Gobierno acaba de hacerlo en la proyectada reforma fiscal para 2015, que anuncia reducir a los 8.000 euros el umbral que queda exento de tributar (actualmente está en 10.000 euros anuales) aunque el umbral aumenta a 12.500 para los que tienen más de 50 años (frente a estas cifras la aportación media se sitúa en 1.375 euros anuales). Además, el Gobierno pone en marcha una nueva figura tributaria gracias a la que los primeros 5.000 euros aportados a las cuentas de ahorro o seguros que tengan un sentido similar a los planes de pensiones –acumular ahorro con vistas a la jubilación– también estarán exentos de IRPF¹¹⁴.

Es difícil ya seguir dudando del propósito claramente ideologizado que está detrás de la reforma del sistema de pensiones. Puede que la reforma trate de asegurar la fortaleza del sistema público de pensiones garantizando su base financiera presente y futura, pero también que en la misma late un intento de favorecer espacios para instrumentos privados que ya no complementen (como está previsto en la CE) sino que suplementen a un régimen público de pensiones cuya suficiencia no va a quedar plenamente asegurada¹¹⁵. Ese es el objetivo implícito de la reforma, trasladar al sector privado parte del ahorro del ciudadano, detrayéndolo de un sistema público de reparto; de forma injusta, además, porque rompe el objetivo de redistribución de rentas, los que más tienen aportarán menos relativamente y podrán ahorrar más para sus pensiones privadas¹¹⁶.

Y hay que decirlo claro, los fondos de pensiones privados no deberían tener ningún privilegio, ni fomento, ni desgravación por parte del Estado. Ya desde mediados de los 90 estudios muy solventes, patrocinados a menudo por entidades financieras, aseguraban la quiebra segura e inminente del sistema público de pensiones en España para el cambio de milenio. Muchos de los planteamientos económicos que se han convertido en hegemónicos desde hace más de una década no se sostienen, se trata en realidad de mitos que pueden ser válidos dentro de su propio paradigma concreto. Uno de los más extendidos es que “el futuro de las pensiones es privado”. Si las pensiones públicas están amenazadas con la crisis, las privadas aún más. Según las cifras oficiales tanto en RU como EEUU el agujero de las pensiones privadas batió a final de 2011 sus respectivos récords¹¹⁷.

Lo bueno de un sistema público de pensiones, que tiene que ser de reparto, es que el dinero que meten en el sistema los trabajadores sale inmediatamente hacia los pensionistas, por lo que es difícil que se extravíe o se invierta mal, y nadie puede reclamar comisiones por su funcionamiento. En cambio, en los sistemas privados, necesariamente de capitalización, el dinero que van metiendo los trabajadores se invierte en diversos activos financieros. Esas inversiones pueden ser afortunadas o desafortunadas y, en todo caso, los gestores se llevan unas comisiones injustificables. No se conoce un caso de un sistema público que haya quebrado, pero muchos privados que acabaron muy mal (Chile, Argentina,...)¹¹⁸. La OCDE da cuenta de la reducida

¹¹⁴ *El País*, Economía, 23-6-14, economia.elpais.com/economia/2014

¹¹⁵ Se trata de satisfacer el propósito de quienes desde el momento mismo de la discusión de la CE han cuestionado la centralidad del sistema público de pensiones y han tratado de dar entrada a espacios de cobertura privada. RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M^a E. “El factor de sostenibilidad...”, *op. cit.*, p. 2.

¹¹⁶ RUESGA BENITO, S.M. “En recuerdo de los trabajos...”, *op. cit.*, pp. 69-70.

¹¹⁷ “Los mitos económicos que ya no sirven en 2012”, enero 2012 www.stecyl.es/prensa/2012/120107_mitos_economicos.pdf.

¹¹⁸ En RU, según Informe del Banco de Inglaterra, el déficit global de los planes privados ascendía en noviembre de 2011 a 266.000 millones y afectaba a 5.390 de los 6.533 existentes. En EEUU, la consultora Mercer estima que el déficit de los planes de las empresas del índice S&P 1.500 suma 400.000 millones. Los informes de la

eficiencia en los resultados de los fondos privados de pensiones; pero, es más, el caso es que complementar las pensiones públicas no está al alcance de todos e incrementa las bolsas de pobreza y de desigualdad en la distribución de la renta entre la población jubilada¹¹⁹. Frente a tales efectos, algunos regímenes realizan reformas de sus estructuras para acercarse a fórmulas asistenciales, como es el caso de Chile en donde se ha abierto un nuevo espacio al Estado en la base de la estructura del sistema, o el de la cuota social mexicana como elemento redistributivo en las cuentas de ahorro individual sufragada con impuestos generales o, en fin, el Fondo de Solidaridad Pensional de Colombia, asistida con cotizaciones¹²⁰.

Mientras, en nuestro país miramos hacia fórmulas fracasadas en lo social pero que aumentan, sin embargo, la desigualdad, la brecha entre ricos y pobres, en estos tiempos en su nivel más alto en treinta años entre los países de la OCDE. Y así seguimos, al socaire de la crisis económica, desandando en tantas conquistas sociales como normas que dicta un Gobierno que no pone oído sino a los poderes y opiniones económicas, aunque no a las de todo sesgo; pero que no se lo pone en absoluto ni a los sindicatos, ni a los partidos políticos de la oposición, ni a la mayoría de los expertos en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

OCDE dicen que ante las dificultades financieras los gestores invierten en los vehículos más especulativos para intentar aumentar la rentabilidad, con lo que ponen aún más en riesgo la bolsa de pensiones privada. El New York Times dice que el 50% de los ingresos de los fondos de capital riesgo (private equity) provienen ya de los fondos privados de pensiones que entre 2000 y 2010 han pagado sólo en EEUU 17.000 millones de dólares en comisiones a los gestores de sus carteras. "Las pensiones y sus enemigos", 29-1-12.

¹¹⁹ RUESGA BENITO, S.M. "En recuerdo de los trabajos...", *op. cit.*, p. 69.

¹²⁰ DEL ÁGUILA CAZORLA, O. "El riesgo político...", *op. cit.*, p. 117.