

EMPLEO, REFORMAS LABORALES Y SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES

Francisco Vila Tierno

*Profesor titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Málaga
Magistrado suplente del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía*

EXTRACTO

La preocupación sobre la viabilidad futura del sistema de pensiones, lejos de disiparse, se ha constituido como un tema que ostenta un lugar de privilegio entre las preocupaciones de instituciones, agentes sociales y sociedad en general. La reforma que se acomete con el fin de acotar el gasto no ha resuelto el problema de la sostenibilidad, pero ha añadido nuevos matices, como la pérdida de poder adquisitivo de pensionistas o las dudas sobre el cumplimiento de mandatos constitucionales como la adecuación y la suficiencia. En este contexto, se quiere llamar la atención sobre factores exógenos al sistema de pensiones pero que tienen una especial trascendencia, como las reformas laborales y las medidas de fomento de empleo, analizando la influencia de los mismos sobre aquel.

Palabras clave: pensiones; sostenibilidad; adecuación; suficiencia; empleo; reformas legales.

Fecha de entrada: 17-07-2017 / Fecha de aceptación: 06-09-2017

EMPLOYMENT, LABOUR REFORMS AND SUSTAINABILITY OF THE RETIREMENT PLAN SYSTEM

Francisco Vila Tierno

ABSTRACT

Serious concerns as to the viability of the retirement plan system is considered to be a major issue which draws the attention of institutions, social actors and society as a whole. The reforms implemented so as to reduce public spending have not solved problems related to its sustainability, but have added new challenges such as the loss of buying power of pensioners or doubts related to constitutional provisions such as adequacy and sufficiency. In the light of this, we draw our attention to external factors to the retirement plan system which are also very important such as labour reforms or promotion-of-employment plans so as to determine their influence upon the eventual sustainability of the public system.

Keywords: pensions; sustainability; adequacy; sufficiency; employment; laws reforms.

Sumario

1. Introducción
2. Reformas legales, creación de empleo y flexibilización
3. Empleo y salarios en el contexto de un sistema de reparto. Análisis cuantitativo de los elementos que determinan el nivel de ingresos
 - 3.1. La reducción de ingresos como consecuencia de la situación del empleo
 - 3.2. La evolución del empleo, su calidad y las cotizaciones
4. La necesidad de cambios en la regulación del sistema de pensiones para garantizar su viabilidad. El compromiso de la suficiencia y adecuación
 - 4.1. La inconsistencia de la sostenibilidad como factor de referencia en el sistema de pensiones
 - 4.2. La suficiencia y la adecuación como presupuestos sobre los que construir el sistema de pensiones
 - 4.3. La determinación de un nivel de suficiencia –y adecuación– como punto de partida
5. Conclusiones

1. INTRODUCCIÓN

Al amparo de la reciente crisis económica se han formulado reformas del mercado de trabajo que han tenido como punto de referencia la [Ley 3/2012, de 6 de julio](#), de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. No por conocido, sin embargo, deja de ser relevante. Y es que, en este contexto, y como la doctrina ha estudiado de manera abundante, se han introducido mecanismos de flexibilidad con la declarada finalidad de arbitrar mecanismos que contribuyeran a la mejora de aquel¹.

Tal mejora debía contribuir a una mejor situación de las empresas, a una garantía de su viabilidad que, a la larga, tuviera una influencia positiva en el empleo.

No obstante, como cualquier proceso llamado de racionalización o de reestructuración, el efecto conseguido, a corto plazo, ha sido un severo ajuste del reiterado mercado de trabajo. La consecuencia de ello ha sido un incremento de la precarización, traducida en una reducción de los costes y condiciones laborales, como medida para compensar la falta de competitividad o productividad de las empresas.

En este sentido, el argumento era claro: como se entiende que dichas empresas se encuentran condicionadas por un marco laboral muy rígido, se plantea una flexibilización global del mismo para atender a sus necesidades reales, es decir, se apuesta de manera unidireccional hacia un proceso de «adecuación» a favor de aquellas².

Con este objeto nace, en primer término, el [Real Decreto-Ley 3/2012](#) y, después, la citada [Ley 3/2012](#).

En este entorno económico, con una regulación legal al servicio de tal fin, las empresas abordan su particular proceso de ajuste y mecanismos como el descuelgue convencional, el agotamiento de la ultraactividad o el uso del despido colectivo contribuyen a incrementar incluso –en los primeros tiempos de aplicación de la reforma– el desempleo y, sobre todo, a extender la

¹ NORES TORRES, L. E. y RAMOS MORAGUES, F.: «Las medidas de flexibilidad interna en las últimas reformas laborales», *Empleo y productividad en el sector público y en el privado: valoración, retos y oportunidades* (Blasco Jover, dir.), 2017, págs. 163 y ss. Sobre su valoración crítica: MOLINA NAVARRETE, C.: *La reforma laboral a juicio de los tribunales*, Madrid, La Ley, 2016.

² SALA FRANCO, T.: «La reforma laboral del 2012 y la flexiseguridad: aspectos jurídicos», en AA. VV. (S. M. Ruesga Benito y J. I. Pérez Infante, coords.), *Reformas laborales en la gran recesión*, 2016, págs. 171 y ss.

rebaja de las condiciones laborales. Sin embargo, ello acaba aceptándose, como un mal menor, ante las insoportables cotas de paro que padecía nuestro país.

En tiempos más recientes, sin embargo, en los que se aprecia una mejoría en la situación económica y, consecuentemente, una disminución en el nivel de desempleo, no se está produciendo una creación de empleo al mismo ritmo con el que se destruyó con anterioridad ni reponiendo las condiciones de trabajo y empleo a niveles anteriores, habiéndose consolidado una realidad laboral sustancialmente peor que la que conocíamos. La pregunta es si podemos –o podíamos– esperar otra realidad distinta³.

La cuestión es que la mera aplicación de la ley de la oferta y la demanda a este mercado –laboral– repercute de un modo directo en la generalización a la baja de las condiciones de esta naturaleza. Es cierto, en cualquier caso, que se ha frenado la sangría de empleos y que parece que hay una mayor actividad en la colocación de trabajadores –algo que parecía justificarse en una economía en riesgo de colapso–, esto es, que se ha «dinamizado» el mercado pero a costa de universalizar entre nuestra población el concepto de «mileurista»⁴.

De este modo, una solución que no tuvo un efecto inmediato a corto plazo ha supuesto, al medio, una estabilización del volumen de empleo a costa del incremento de los niveles de precariedad⁵.

El problema es que, siendo esta una secuela previsible, pero aceptada bajo la premisa de la situación económica crítica –contestada, obviamente, por posiciones sindicales–, ha traído consigo una consecuencia adicional que ha quedado oculta tras los debates sobre la austeridad o la necesidad de la contención del gasto y que, en esencia, afecta a la sostenibilidad de las pensiones.

Y es que en un paisaje que se dibuja caracterizado por la insuficiencia de recursos para mantener el sistema, el recurso sobre el que se construye el mismo, las cotizaciones, se encuentra directa y proporcionalmente afectado por la reducción de ingresos que supone esta vía⁶.

Sin embargo, a la hora de profundizar sobre el futuro y mantenimiento del sistema, se ha puesto el énfasis en diferentes factores, entre otros, la repercusión de la crisis económica, el cam-

³ *Vid. al respecto las declaraciones de la Ministra de Empleo, la señora BAÑEZ, cuando ha insistido en que una vez superada la crisis es preciso trasladar la mejora a los salarios.*

⁴ *En sentido muy crítico, AA. VV.: *Precarización y empobrecimiento de la población trabajadora en España* (Inmaculada Cebrián, ed.), Universidad de Alcalá, Servicio de Publicaciones, 2016.*

⁵ *Una reflexión general en RUESGA BENITO, S. M.: «Crisis económica y reformas laborales», en AA. VV. (S. M. Ruesga Benito y J. I. Pérez Infante, coords.): *Reformas laborales en la gran recesión*, 2016, págs. 21 y ss.*

⁶ *Sobre los últimos enfoques sobre el mantenimiento del sistema, vid. MOLINA NAVARRETE, C.: «Nueva revisión del "Pacto de Toledo": ¿Es la garantía esperable para un sistema de pensiones "adecuadas y seguras"?», *RTSS.CEF*, núm. 406, 2017, págs. 5 y ss.*

bio de modelo productivo y la reducción de ingresos tras la burbuja inmobiliaria, la presión demográfica, el envejecimiento de la población con un incremento en la esperanza de vida y la falta de reposición de cotizantes por beneficiarios. Ello se ha traducido en la apuesta por una fórmula que, como mecanismo para garantizar las citadas pensiones, se base en la configuración de herramientas que tratan, casi en exclusiva, de contener o racionalizar el gasto –índice de revalorización automático y factor de sostenibilidad–, pero no sobre otras que impliquen mayores ingresos, v. gr., las que tuvieran como objeto, de una parte, incrementar el empleo y, de otra, mantener las rentas del trabajo.

Paradójicamente, las políticas de fomento del empleo se han construido, de manera sistemática y ya tradicional, sobre incentivos económicos que han repercutido, en gran cantidad de ocasiones, sobre las propias cotizaciones, pero también con la utilización de incentivos legales que han introducido instrumentos con la finalidad de favorecer la flexibilidad de entrada al mercado de trabajo. Ello mediante la articulación de fórmulas contractuales –muy especialmente para los jóvenes– que, aunque han tenido un éxito muy relativo, han contribuido a la expansión de la precariedad en nuestro ámbito de relaciones laborales. Una precariedad que debe cuestionarse si no viene también de la mano de reformas flexibilizadoras de la legislación laboral –conectadas con tales incentivos–, tal y como se ha planteado con carácter previo.

Pero centrándonos en la sostenibilidad de las pensiones, a pesar de los intentos anteriormente descritos –o fruto de ellos–, la preocupación sobre el futuro del sistema, lejos de disiparse, se ha consolidado, creando una sensación de necesidad de abordar cambios que ya parecen compartidos por la totalidad de los miembros de la Comisión de Seguimiento del Pacto de Toledo.

2. REFORMAS LEGALES, CREACIÓN DE EMPLEO Y FLEXIBILIZACIÓN

De manera reiterada, desde ámbitos políticos o financieros, se ha invocado la última crisis económica y el panorama desolador en el empleo para justificar la necesidad de modificar la «rigidez» del marco normativo del mercado laboral. Ante una situación absolutamente desfavorable se argumentaba la conveniencia de crear un sistema suficientemente flexible para adaptarse a la realidad de una economía casi de emergencia. El único modo de que las empresas ofertaran puestos de trabajo o garantizaran el mantenimiento del empleo era mediante la adaptación del mismo al contexto de crisis⁷.

Se provoca, de este modo, en realidad, una doble adaptación: por una parte, al escenario económico y, por otra, a las circunstancias empresariales propiamente dichas. Y es que las empresas, en este contexto, no resultan viables sino es a través de una línea clara de reducción de costes.

⁷ CEBRIÁN, I.: «La reforma laboral del 2012 y la flexiseguridad: aspectos económicos», en AA. VV. (S. M. Ruesga Benito y J. I. Pérez Infante, coords.): *Reformas laborales en la gran recesión* 2016, págs. 189 y ss.

La vía más sencilla o directa para la disminución de gastos siempre ha estado vinculada a la gestión de personal y en este marco se actúa en varias direcciones, pero, fundamentalmente, atendiendo a dos posibilidades concretas: rebajando el desembolso salarial o aligerando la plantilla, sea en el ámbito de lo público o de lo privado⁸.

En este sentido, siendo varias las medidas acometidas, pueden ser señaladas por su especial incidencia aquellas referidas a la denominada «flexibilidad interna y de salida».

No obstante, otras medidas relacionadas con el sector público tienen, a su vez, un efecto determinante en los costes de personal en general. Así, por un lado, se congelan salarios o se des- traen cantidades, pero, además, se explicita y facilita, de manera expresa, la utilización del des- pido colectivo en la Administración pública. Ello, unido al hecho de la imposición de tasas de reposición, posibilita una importante reducción de plantillas que supone, finalmente, un signifi- cativo ajuste a la baja del empleo público.

El desplazamiento de ese personal al ámbito privado, en el que ya de por sí se ha produci- do una destrucción masiva de empleo en sectores hasta entonces punteros como la construcción, genera un insoportable desequilibrio entre oferta y demanda de empleo. Lo que, a su vez, trae consigo la consiguiente penalización de las condiciones laborales dada la mayor competencia para conseguir un puesto de trabajo⁹.

Es cierto, sin embargo, que antes de acometerse reformas legislativas, ya se había producido una destrucción masiva del tejido empresarial y del trabajo vinculado a sectores estratégicos. El único medio para parar el incremento del desempleo y revertir la situación era facilitar el uso del factor trabajo por las empresas y para ello, como hemos adelantado, se flexibiliza.

De esta forma, se facilita, por ejemplo, desprenderse del personal excedente gracias a los cambios operados en la extinción del contrato de trabajo –flexibilidad de salida–, pero también modificar a la baja las condiciones laborales mediante tres medidas concretas en el marco de la negociación colectiva: priorizar los convenios de empresa, introducir el descuelgue convencio- nal y eliminar el mantenimiento de las condiciones de convenio mediante las variaciones sobre los efectos de la ultraactividad –flexibilidad interna–.

⁸ BEJARANO HERNÁNDEZ, A.: «Las crisis económicas cíclicas y la reforma laboral sempiterna», en AA. VV. (J. Cruz Villalón, J. M. Gómez Muñoz y P. Rodríguez Ramos, coords.): *Los grandes debates actuales en el Derecho del Trabajo y la Protección Social: estudios en recuerdo del profesor Dr. Manuel Ramón Alarcón Caracuel*, 2016, págs. 115 y ss.

⁹ PÉREZ INFANTE, J. I.: «El impacto económico de la reforma de la negociación colectiva de 2012», en AA. VV. (S. M. Ruesga Benito y J. I. Pérez Infante, coords.): *Reformas laborales en la gran recesión*, 2016, págs. 145 y ss.

Sin profundizar en detalle sobre las mismas, porque estas ya han sido objeto de un tratamiento amplio a nivel doctrinal¹⁰, en lo que respecta al presente análisis se pueden enumerar sus consecuencias sobre los costes laborales¹¹:

- Se vinculan causas de despido colectivo y de descuelgue convencional, configurándose el segundo como una antesala del primero. Esto es, mientras que el descuelgue convencional exige acuerdo –o solución extrajudicial–, el despido es una decisión unilateral, por lo que los trabajadores se pueden ver compelidos a negociar a la baja para evitar verse abocados a una extinción contractual.
- La priorización de los convenios de empresa supone la desaparición de la garantía de los convenios colectivos de sector frente a ámbitos más reducidos de negociación en los que crece exponencialmente el poder empresarial y, en contrapartida, los trabajadores tienen un menor poder negociador. De este modo, se permite en determinadas materias, entre las que se encuentran las cuantías salariales, una regulación más cercana a las necesidades empresariales y, por tanto, con menores costes laborales¹².

¹⁰ *Vid.*, no obstante, un reciente trabajo que analiza la incidencia y tendencia de la negociación colectiva tras la reforma laboral de 2012 y que marca determinadas pautas de interés, como la determinación del alcance de concretos instrumentos de flexibilización o la tendencia de materias específicas como el salario. GÓMEZ RUFÍAN, L.: «Tendencias estructurales en el sistema de negociación colectiva tras la reforma de 2012», *RTSS.CEF*, núm. 394, 2016, págs. 19 y ss.

¹¹ Esta repercusión ha sido señalada en los propios diarios de información económica al hacerse eco de las declaraciones de expertos. En este sentido, el diario *Expansión*, en artículo publicado el 11 de octubre de 2013 por M. G. MAYO bajo el título «Qué efectos tiene la devaluación de los salarios en España», viene a señalar lo siguiente: «Hasta el 2011 los salarios efectivamente cobrados han aumentado mientras que el empleo y el PIB estaban decreciendo notablemente. Sin embargo, a partir de 2011 y, sobre todo, desde 2012 los salarios han disminuido de modo notable porque se han hecho ajustes por parte de las empresas en materia salarial», afirma SARA DE LA RICA, catedrática de la Universidad del País Vasco.

La reforma laboral de 2012 marca la pauta ¿Qué ha pasado? La causa del cambio de signo se encuentra en la reforma laboral de 2012. DE LA RICA explica que hasta que el cambio normativo permitió «relajar las condiciones salariales pactadas en convenio, los salarios pactados y por tanto también los efectivos subían porque normalmente cada año se indexaban los salarios con el IPC y en consecuencia, los salarios reales se mantenían (el poder adquisitivo se mantenía) pero los salarios nominales subían. Al permitir que la negociación de empresa prime sobre la sectorial y al permitirse descuelgues de los convenios, lo cierto es que las empresas han podido ajustar salarios a la baja y de hecho desde el 2012 muchas empresas han hecho ajustes a la baja». La conveniencia de citar este artículo es, precisamente, por la experta a la que se cita: SARA DE LA RICA, catedrática de Economía, Universidad del País Vasco, y directora de la Cátedra FEDEA «Fuentes Quintana» de Investigación del Banco de España-FEDEA. En esta fuente está el origen de diversos estudios sobre pensiones en los que se han destacado los elementos que hacían insostenible el sistema desde el punto de vista del gasto y que no se corresponden con posibles estudios elaborados desde una óptica de la protección del trabajador.

¹² VALDÉS DAL-RÉ, F.: «La reforma laboral de 2012-2014: reflexiones críticas sobre la fuente prioritaria de regulación y las materias reguladas», en AA. VV. (S. M. Ruesga Benito y J. I. Pérez Infante, coords.): *Reformas laborales en la gran recesión*, 2016, págs. 59 y ss.; CASAS BAAMONDE, M. E.: «La prioridad explicativa de los convenios colecti-

- El descuelgue convencional permite, en cualquier momento –respecto a cualquier convenio colectivo– y con una definición de causas muy abierta, reformular las condiciones salariales. En este sentido, es preciso recordar que el concepto de situación económica negativa del [artículo 82.3](#) –y [51](#)– del Estatuto de los Trabajadores permite incluir en el mismo a casi todas las empresas que han padecido la realidad general de crisis.
- La lucha contra la denominada «petrificación» de las condiciones laborales tuvo como principal protagonista la eliminación de la ultraactividad tal y como había sido tradicionalmente concebida y tras el intento fallido del año 2011. La introducción del límite legal de 1 año –supletorio– desde la denuncia del convenio como tope de ultraactividad obliga a las partes a la negociación que, en el contexto que se encuentran cuando expira el máximo normativo para adaptarse a esta previsión, implica, en buena medida, una revisión a la baja¹³.

La lectura de todo ello nos lleva a concluir que se han plantado las bases para la eventual creación de empleo pero gracias a la aceptación de un estatus laboral muy inferior al preexistente antes de la crisis económica¹⁴. Y sin que ello suponga, por el contrario –al menos todavía–, recuperar los índices de ocupación anteriores.

3. EMPLEO Y SALARIOS EN EL CONTEXTO DE UN SISTEMA DE REPARTO. ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LOS ELEMENTOS QUE DETERMINAN EL NIVEL DE INGRESOS

Cuando se debate sobre el mantenimiento del sistema de pensiones, los términos de la discusión se centran en el equilibrio entre ingresos y gastos del mismo. Esto es, cómo se enfrentan las necesidades de aquel atendiendo a los recursos de que dispone. En este sentido, el [artículo 109 de la Ley General de la Seguridad Social](#) (LGSS) enumera como recursos generales del sistema de Seguridad Social:

vos de empresa», en AA. VV. (C. L. Alfonso Mellado, M. Á. Almendros González, A. Merino Segovia, W. Sanguinetti Raymond, J. Bautista Vivero Serrano y M.^a E. Casas Baamonde, coords.): *Los convenios de empresa de nueva creación tras la reforma laboral de 2012*, 2016, págs. 13 y ss.; «La prioridad aplicativa del convenio de empresa en materia salarial», en AA. VV. (C. L. Alfonso Mellado, M. Á. Almendros González, A. Merino Segovia, W. Sanguinetti Raymond, J. Bautista Vivero Serrano, M.^a E. Casas Baamonde, coords.): *Los convenios de empresa de nueva creación tras la reforma laboral de 2012*, 2016, págs. 97 y ss.

¹³ *Vid.*, no obstante, sobre la problemática en su aplicación: MERCADER UGUINA, J. R.: «Zonas sísmicas en materia de negociación colectiva e interpretación judicial: ultraactividad, descuelgues y convenio de empresa», *RTSS.CEF*, núm. 393, 2015, págs. 17 y ss.

¹⁴ GÓMEZ SÁNCHEZ, V.: «El legado de la reforma de 2012», en AA. VV. (S. M. Ruesga Benito y J. I. Pérez Infante, coords.): *Reformas laborales en la gran recesión*, 2016, págs. 83 y ss.

- a) Las aportaciones progresivas del Estado.
- b) Las cuotas de las personas obligadas.
- c) Las cantidades recaudadas por recargos, sanciones u otras de naturaleza análoga.
- d) Los frutos, rentas e intereses y cualquier otro producto de sus recursos patrimoniales.
- e) Cualesquiera otros ingresos.

De este listado que conforma el cuadro de ingresos de la Seguridad Social, son los primeros, a) y b), las aportaciones del Estado y el pago de cuotas por los sujetos cotizantes, las que se configuran como principales fuentes de financiación. Unas fuentes que, especialmente desde el Pacto de Toledo y la [Ley 24/1997, de 15 de julio](#), de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, se separan nítidamente con el objeto de destinar, en el marco de un sistema netamente contributivo, los ingresos de cotizaciones al pago de prestaciones contributivas y las aportaciones estatales a las no contributivas, así como las eventuales insuficiencias para hacer frente a las anteriores.

En este modelo de separación de fuentes, en el que las prestaciones contributivas se sufragan de las cotizaciones sociales, se opta por un sistema de reparto ([art. 110 LGSS](#)) por el que lo ingresado en concepto de cuotas se destina al abono de las prestaciones de ese mismo ejercicio. Ello supone que los cotizantes de un periodo son los «mantenedores» del sistema, sobre los que recae el mantenimiento de las prestaciones que se generen en dicho periodo, tanto las de trabajadores coetáneos que las generan en ese momento, como las de los trabajadores que las han devengado en un momento anterior para su disfrute actual, *v. gr.*, la jubilación. Se entra así de lleno en el debate sobre el sostenimiento de las pensiones, especialmente cuando se aprecian debilidades de este diseño: reducción de cotizantes y de sus cuotas y aumento de pensionistas y de los periodos de cobertura¹⁵.

Siendo así, la disposición adicional 12.^a de la [Ley 27/2011, de 1 de agosto](#), sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, que preveía su entrada en vigor para el 1 de enero de 2013, incluía un mandato al Gobierno consistente en plantear «fórmulas que hagan compatibles los objetivos de consolidación y estabilidad presupuestaria con los de plena financiación de las prestaciones no contributivas y universales a cargo de los presupuestos de las Administraciones públicas (...)». Lo que requiere, por consiguiente, el equilibrio financiero

¹⁵ Sin embargo, no es un debate nuevo, sino que ya viene siendo puesto de manifiesto por las instancias europeas de manera tradicional. Así, la Comisión en su Comunicación de 11 de octubre de 2000 viene a señalar que «el envejecimiento de la población y la jubilación de la generación del *boom* demográfico representan un reto de envergadura para este logro histórico. El envejecimiento de la población será de tal escala que, de no efectuarse reformas oportunas, podría comprometer el modelo social europeo, así como el crecimiento económico y la estabilidad de la UE».

del sistema en lo que respecta a las prestaciones contributivas, de manera que se garantice la suficiencia económica del sistema de aseguramiento¹⁶. Un equilibrio entre ingresos y gastos, entre cotizaciones y prestaciones. Con este objetivo se crea el Fondo de Reserva de la Seguridad Social (art. 117 LGSS), que destina los excedentes de un ejercicio a las necesidades de otro, si bien, en los últimos años se ha ido reduciendo progresivamente lo ingresado en dicho fondo hasta la previsión de agotamiento este mismo año¹⁷. Lo que ha justificado la inclusión de un crédito para hacer frente a las necesidades puntuales de pagos del sistema en la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017.

Ello supone o bien mantener los ingresos, o bien reducir los costes. Y dada la situación económica reciente y la evolución del empleo, se opta por el camino más sencillo: lo segundo, mediante la introducción del factor de sostenibilidad y el índice automático de revalorización en el año 2013.

3.1. LA REDUCCIÓN DE INGRESOS COMO CONSECUENCIA DE LA SITUACIÓN DEL EMPLEO

La destrucción trágica de empleo durante los años de la crisis –con especial incidencia en España, como elemento destacable de su economía en la que el empleo tiene una especial afectación por las situaciones de esta naturaleza–, se ha visto acompañada por un ajuste de las plantillas al amparo de la reforma laboral¹⁸ y por una recuperación posterior lenta que ha evitado recuperar niveles previos de ocupación¹⁹.

En este sentido, se puede apreciar cómo la evolución del empleo en España ha estado profundamente marcada por las situaciones de crisis²⁰ de un modo mucho más intenso que los países de nuestro entorno²¹:

¹⁶ A estos efectos contribuyen el Fondo de Estabilización y el Fondo de Reserva.

¹⁷ Vid. sobre evolución del Fondo de Reserva, v. gr., datos en el Informe Estadístico de la Tesorería General de la Seguridad Social 2015, pág. 108. De igual modo, vid. Informes a las Cortes Generales sobre el Fondo de Reserva: <http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/FondodeReservadelaS48074/Informes/InfoAnuEE2k10/InfCortGen2k10/index.htm>.

¹⁸ PÉREZ DEL PRADO, D.: «Los indicadores sociolaborales del procedimiento de desequilibrio macroeconómico», *Revista de información laboral*, núm. 9, 2016, págs. 261 y ss.

¹⁹ Vid. GÓMEZ JIMÉNEZ, A. L.: «Protección del empleo y flujos del mercado de trabajo en España: efectos de las reformas de 2010 y 2012», *Revista de Economía Laboral*, vol. 13, núm. 1, 2016, págs. 34 y ss.

²⁰ Vid, v. gr., en <http://www.ine.es/prensa/epa_tabla.htm>.

²¹ Vid. sobre evolución del empleo: FERNÁNDEZ KRANZ, D.: «El umbral del crecimiento para la creación de empleo en España: ¿qué sabemos y qué nos dicen los datos más recientes?», *Cuadernos de Información Económica*, núm. 253, 2016 (ejemplar dedicado a crecimiento, creación de empleo y deuda), págs. 15 y ss.

Tabla 1

Año (1990-2003)	España	Italia ⁽¹⁾	Zona Euro	Año (2004-2016)	España	Italia	Zona Euro
1990 /1991	15.5	8.9/8.5	-	2004	11.0	8.0	9.3
1992	17.0	8.8	-	2005	9.2	7.7	9.0
1993	20.8	9.7	-	2006	8.5	6.8	8.2
1994	22.0	10.6	-	2007	8.2	6.1	7.2
1995	20.7	11.2	-	2008	11.3	6.7	7.0
1996	19.9	11.2	-	2009	17.9	7.7	9.0
1997	18.4	11.2	-	2010	19.9	8.4	9.6
1998	16.4	11.3	-	2011	21.4	8.4	9.7
1999	13.6	10.9	-	2012	24.8	10.7	10.5
2000	11.9	10.0	8.9	2013	26.1	12.1	10.9
2001	10.6	9.0	8.7	2014	24.5	12.7	10.2
2002	11.5	8.5	9.0	2015	22.1	11.9	9.4
2003	11.5	8.4	9.2	2016	19.6	11.7	8.5

⁽¹⁾ Se toma como referencia Italia por las similitudes que puede tener con nuestro sistema y como prueba de la diferente evolución del desempleo.

Fuente: Eurostat (2017).

Ello ha supuesto que, aunque registrando cifras muy elevadas de creación de empleo en el último año –hasta el punto de calificarse como históricas²²–, no se alcancen cotas de ocupación como las preexistentes –*vid.* nota 23–. De esta forma –y ello resulta especialmente significativo

²² Informe sobre Evolución del Empleo, enero de 2017, pág. 4, <www.meyss.es>.

²³ Datos extraídos de <http://www.ine.es/prensa/epa_tabla.htm>:

Trimestre	Activos	Ocupados	Parados	Tasa de actividad (en %)	Tasa de paro (en %)
4T 2016	22.745,9	18.508,1	4.237,8	58,95	18,63
4T 2015	22.873,7	18.094,2	4.779,5	59,43	20,90
4T 2014	23.026,8	17.569,1	5.457,7	59,77	23,70
4T 2013	23.070,9	17.135,2	5.935,6	59,86	25,73
4T 2012	23.360,4	17.339,4	6.021,0	60,23	25,77
4T 2011	23.440,3	18.153,0	5.287,3	60,29	22,56

.../...

a los efectos de determinar los ingresos que pueden hacer frente al mantenimiento de las pensiones–, puede señalarse cómo el número de ocupados alcanza su número máximo en 2007 y a partir de ahí empieza a descender de forma paulatina, aunque con picos muy importantes, hasta llegar a su volumen más bajo en 2013, coincidiendo con los porcentajes de desempleo más elevados (del mismo modo que se ha ido reduciendo el número de activos). Dicho de manera expresa y gráfica, se pasa de un nivel de desempleo en torno al 8,5% y un número de ocupados que superaba en más de 700.000 personas los 20 millones (2007) a un desempleo que llegó a superar el 26% y un número de ocupados de poco más de 17 millones.

Se adoptan, por tanto, las decisiones sobre el futuro del sistema de pensiones –[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 (BOE de 26 de diciembre)– cuando peor era la situación del empleo. Una situación que se derivaba, además, de la crisis económica y del efecto ajuste que se produce como consecuencia de una reforma laboral que trata de «establecer un marco claro que contribuya a la gestión eficaz de las relaciones laborales» y eliminar «las debilidades [o insostenibilidad] del modelo laboral español»²⁴.

En este marco, se realiza la citada reforma del sistema de pensiones para garantizar su viabilidad, pero esta se hace desindexada respecto de la evolución de los datos que están directamente relacionados con otra modificación legislativa que trata de resolver una situación en la que se constata que «la gravedad de la crisis actual no tiene precedentes»²⁵. Dicho de otro modo: se tienen en cuenta los datos pero no el origen o causa que da pie a los mismos.

Trimestre	Activos	Ocupados	Parados	Tasa de actividad (en %)	Tasa de paro (en %)
.../...					
4T 2010	23.377,1	18.674,9	4.702,2	60,25	20,11
4T 2009	23.225,4	18.890,4	4.335,0	59,99	18,66
4T 2008	23.262,1	20.055,3	3.206,8	60,35	13,79
4T 2007	22.659,9	20.717,9	1.942,0	59,47	8,57
4T 2006	22.014,8	20.195,4	1.819,4	58,88	8,26
4T 2005	21.369,5	19.509,2	1.860,3	58,08	8,71
4T 2004	20.667,7	18.490,8	2.176,9	57,12	10,53
4T 2003	20.017,1	17.740,5	2.276,7	56,25	11,37
4T 2002	19.224,3	16.991,9	2.232,4	54,95	11,61
4T 2001	18.292,0	16.348,2	1.943,8	53,41	10,63

²⁴ Exposición de motivos de la [Ley 3/2012, de 6 de julio](#).

²⁵ *Ibidem*.

De manera gráfica –en tabla inferior– puede verse, además, un esfuerzo relevante en materia de empleo, que se centra, esencialmente, en evitar el incremento de costes laborales, entendiendo que una contención en el gasto puede garantizar la viabilidad empresarial y, a medio o corto plazo, posibilitar el mantenimiento o creación de puestos de trabajo. De este modo, en España la evolución de los referidos costes laborales sigue creciendo en plena crisis, pero se ve absolutamente ralentizado o parado a partir de los efectos de la reforma laboral.

Tabla 2. Evolución de costes laborales respecto al mismo periodo anterior

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
4.5	5.2	4.9	0.7	2.8	1.1	0.3	0.1	0.2	0.1

Fuente: Eurostat.

Tabla 3. Datos sobre los costes laborales por hora promedio que se definen como los costes laborales totales divididos por el número correspondiente de horas trabajadas por el número anual medio de trabajadores

2000	2004	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
14.3	16.5	19.4	20.5	20.7	21.2	21.1	21.2	21.1	21.2	21.3

Fuente: Eurostat.

Tabla 4. Salario bruto mensual del empleo principal. Valores medios y medianos. 2006-2015 Salario medio y salario mediano, resultados actualizados con base poblacional de 2011

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Salario medio ...	1.572,6	1.643,5	1.774,3	1.815,2	1.838,8	1.841,8	1.850,3	1.869,1	1.881,3	1.893,7
Salario mediano	1.338,4	1.409,7	1.491,4	1.530,0	1.566,8	1.577,1	1.579,0	1.600,2	1.602,5	1.596,8

Fuente: INE. Decil del salario del empleo principal <<http://www.ine.es/prensa/np997.pdf>>. Encuesta de Población Activa (EPA). Año 2014 (6 de noviembre de 2015). Año 2015 (11 de noviembre de 2016).

Nótese, además, que ese incremento, muy reducido, no compensa la enorme destrucción de empleo, por lo que, el volumen de ingresos por remuneraciones se ve mermado de un modo evidente. Así, en lo que respecta al desarrollo de las retribuciones a los trabajadores²⁶ se puede apreciar, de manera clara, cómo el descenso brusco se produce, precisamente, el año en el que entra en vigor la reforma laboral, llegando incluso a descender la cuantía al año siguiente. Es actualmente cuando se comienzan a recuperar niveles anteriores a la crisis²⁷, pero es en el año 2013 cuando se lleva a cabo la referida modificación de la regulación respecto a las pensiones, en el momento en el que se toca fondo respecto a ese volumen de retribuciones, así como del número de afiliaciones a la Seguridad Social²⁸.

Tabla 5. Remuneración de los empleados

2005	2006	2007	2008	2009	2010
444,044.0	481,152.0	522,556.0	559,777.0	549,173.0	541,475.0
2011	2012	2013	2014	2015	2016
530,986.0	498,790.0	485,315.0	491,752.0	510,344.0	526,098.0
Fuente: Eurostat (2017).					

Tabla 6. Retribuciones de asalariados (estrictamente) a efectos fiscales

Año	2007	2008	2009	2010	2011
Retribuciones asalariados	306.293.679	312.742.109	294.108.005	287.988.981	283.257.210
Salario anual medio	20.024	21.667	22.719	22.642	22.497
					.../...

²⁶ De manera desglosada y completa y por años puede observarse a través de los datos publicados por la Agencia Tributaria respecto a retribuciones, asalariados, desempleados y pensionistas en <http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/Mercado_de_Trabajo_y_Pensiones_en_las_Fuentes_Tributarias.shtml>, si bien recuérdese que a efectos fiscales difiere el concepto y el grupo de población respecto a pensionistas.

²⁷ Vid. GARCÍA VIÑA, J.: «La evolución salarial en España: la contribución de los acuerdos para el empleo y la negociación colectiva (en especial sobre los salarios variables)», *Revista Derecho social y empresa*, pág. 214.

²⁸ Informe sobre Evolución del Empleo. Ministerio de Empleo y Seguridad Social, enero de 2017, pág. 7.

.../...					
Año	2012	2013	2014	2015	
Retribuciones asalariados	264.177.983	258.189.321	262.945.098	276.166.389	
Salario anual medio	22.072	21.892	21.494	21.513	
Fuente: Agencia Tributaria.					

El problema es que, a pesar del repunte, el nuevo empleo que se crea lo es con unas condiciones salariales a la baja²⁹. Las conclusiones derivadas de los análisis estadísticos realizados concluyen que los «trabajadores más jóvenes se concentran en los salarios más bajos, mientras que los trabajadores de mayor edad tienen un peso relativo mayor en los salarios más elevados. El nivel salarial más elevado de los trabajadores de mayor edad viene determinado por una mayor proporción de contratos indefinidos, la antigüedad y la experiencia laboral. Igualmente, el menor nivel salarial entre los grupos más jóvenes viene explicado por una mayor proporción de trabajo a tiempo parcial y de contratos temporales y por la menor antigüedad», habiéndose producido una minoración de su salario medio del 40,8 %³⁰.

²⁹ La preocupación por esta cuestión se refleja en diferentes ámbitos, así, haciéndose eco de los datos de la Agencia Tributaria, el observatorio Barómetro Social de España viene a reflejar lo siguiente (19 de diciembre de 2014):

- La masa salarial (la suma de todos los salarios) se ha reducido en un -19,6%, dando lugar a una caída importante del salario medio desde 2009 hasta 2013.
- En la evolución salarial por tramos de edad en el último ciclo de crisis (2007-2013) resulta sorprendente que la bajada por tramos haya sido mucho mayor que la reflejada por el salario medio, debido a que la mano de obra ocupada juvenil (menos de 26 años), con salarios mucho más bajos, se ha reducido en un 46%, mientras las personas asalariadas mayores de 35 años, con salarios más altos, han aumentado casi un 4%, escorando hacia arriba el valor del salario medio. Al comienzo de la crisis se destruyeron los empleos más precarios, lo que impulsó en 2008 y 2009 una ligera subida del salario medio y una disminución del abanico salarial, pero a continuación se produjo un deterioro de las retribuciones de la mayoría de la población asalariada, sobre todo de los segmentos más precarios, volviendo a ampliar las diferencias y bajar los valores promedio. La bajada salarial en el último ciclo de crisis por tramos de edad ha sido casi 3 veces mayor en la juventud que entre los mayores de 35 años.
- Las diferencias respecto a periodos anteriores es que antes el deterioro salarial se producía principalmente con base en un fuerte incremento del empleo temporal; en cambio, en la actualidad, la tasa de temporalidad se encuentra en valores mínimos y el deterioro de las retribuciones afecta también al empleo indefinido, debido a la presión combinada del desempleo y algunos efectos de las reformas laborales. Lo preocupante es que el volumen anual de la masa salarial se ha reducido en un 16,4%.

³⁰ **Decil del salario del empleo principal.** EPA, año 2015, INE, 11 de noviembre de 2016, pág. 4. Además, la estadística de salarios también evidencia el desplome del empleo juvenil en las dos últimas legislaturas (reducción del 42,35% de los puestos de trabajo de los menores de 26 años entre 2008 y 2014).

A ello se añaden varios factores³¹:

- Mientras que el salario de los trabajadores que prestan servicios a tiempo completo ha mejorado en los últimos años, el de aquellos que tienen jornada a tiempo parcial se ha venido estancando³², si bien, el porcentaje de contratos a tiempo parcial sigue creciendo³³. El efecto es una expansión de salarios a la baja o que la media salarial se reduce.
- Tras la destrucción de empleo, las tasas de temporalidad se mantienen constantes, de manera que, por sexos, se encuentra en torno al 25 % de la población activa del mismo género (aproximadamente el 12 % cada uno de ellos)³⁴, si bien, no es menos relevante la constante disminución del rango de temporalidad de nuestro mercado laboral que, hasta 2007, estuvo por encima del 30 %³⁵. Lo más notable, sin embargo, es que los trabajadores por cuenta ajena con contrato indefinido recibieron una retribución media bruta mensual de 2.090,2 euros en el año 2015, frente a 1.314,5 euros los de contrato temporal³⁶. Brecha salarial que se ha visto acrecentada ya que,

³¹ Decil del salario del empleo principal. EPA, año 2015, INE, 11 de noviembre de 2016, págs. 9 a 11.

³² Salario medio mensual:

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Salario medio mensual jornada completa	2.022,2	2.046,8	2.076,3	2.121,3	2.132,2	2.142,0
Salario medio mensual jornada parcial	698,6	697,2	664,9	697,0	698,2	697,2

Fuente: Decil del salario del empleo principal. EPA, año 2015, INE, 11 de noviembre de 2016, pág. 9.

³³ Contratos a tiempo parcial:

Año	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009
Hombres	7,9	7,8	7,8	6,6	5,9	5,3	4,9
Mujeres	25,2	25,6	25,3	23,9	22,9	22,7	22,4

Fuente: INE. Base. Empleo.

³⁴ Ha oscilado entre el 22 y el 25 % entre la población masculina y de un 11 al 13 % respecto del total, mientras que respecto a la población femenina, entre un 24 y un 27 %, representando entre un 11,7 y 12,5 %. Fuente: «Porcentaje de asalariados con contrato temporal según periodo», INE (<<http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=10898>>).

³⁵ A pesar de ello, siguen existiendo altísimas cotas de temporalidad: desde 2008 (febrero), año en el que se alcanzó un máximo de un 13 % de contratación indefinida, no se produce hasta 2012, de manera aislada en julio de 2015 con un repunte del 15 %, un aumento en el porcentaje mensual de contratos indefinidos, siendo una constante las cifras en torno al 8 % o incluso inferiores (Fuente: INE).

³⁶ Además, las modificaciones legislativas que flexibilizan las modalidades de contratación para crear empleo temporal lo que hacen es introducir mayor precariedad, como se constata en el contexto europeo: TORSELLO, L.: «El contrato temporal, paradigma de trabajo precario: un análisis comparado», *RTSS.CEF*, núm. 394, 2016, págs. 91 y ss.

mientras que entre los empleados fijos se ha incrementado año tras año ese salario medio, entre los de duración determinada, en el mejor de los casos, se mantiene el importe, con anualidades, no obstante, que registran cuantías más bajas³⁷.

- De igual modo, el salario oscila atendiendo a la antigüedad del trabajador en su empresa³⁸. A mayor número de años, mayor salario, fijándose para 2015 un montante doble para los empleados con más de 10 años de antigüedad frente a los de menos de 1 año en la empresa (2.425,1 y 1.251,7 € como salarios brutos de media, respectivamente). La evolución de 2010 en adelante ha estado siempre por encima de los 2.378 euros para los trabajadores más antiguos, pero para los más recientes se han visto disminuidas las cantidades salariales hasta 2013, con un descenso muy importante (de 1.273 a 1.144 €), y un pequeño repunte en los datos más actuales³⁹. En este sentido, de las sucesivas encuestas de la EPA, se comprueba la existencia de un contraste sustancial entre los trabajadores de nuevo acceso y los que ya tenían un empleo, que se mantiene en el entorno aproximado del 24% de media, en un periodo que abarca de 2006 a 2015. Una distinción que, una vez descontados los otros factores diferenciales (sexo, duración del contrato, parcialidad...) y comparar entre iguales, se sitúa en un 12% tras un leve aumento años anteriores⁴⁰.

En este escenario, con unos niveles retributivos que se estancan o reducen, puede aparecer afectada la principal fuente de ingresos para satisfacer las prestaciones contributivas: las cotizaciones. Unas cotizaciones que, al tiempo, pueden verse repercutidas por las herramientas utilizadas en el contexto de las políticas de empleo⁴¹.

³⁷ Salario medio contratos indefinidos/temporales:

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Salario medio contratos indefinidos	1.988,8	2.012,5	2.019,5	2.048,0	2.061,4	2.090,2
Salario medio contratos temporales	1.375,9	1.334,6	1.309,5	1.282,1	1.313,8	1.314,5

Fuente: Decil del salario del empleo principal. EPA, año 2015, INE, 11 de noviembre de 2016, pág. 10.

Vid. AA. VV.: Precarización y empobrecimiento, op. cit.

³⁸ VIVERO SERRANO, J. B.: «La doble escala por la fecha de contratación y otras desigualdades salariales tras la reforma laboral de 2012», *Revista de Derecho social*, núm. 75, 2016, págs. 75 y ss.

³⁹ Decil del salario del empleo principal. EPA, año 2015, INE, 11 de noviembre de 2016, pág. 10.

⁴⁰ Reflexiones del Banco de España en relación con los datos de la EPA. En la fecha de realización de este trabajo no se había publicado aún el informe correspondiente a estos datos.

⁴¹ AIBAR BERNARD, J.: «La reciente evolución de los ingresos de la Seguridad Social», *Temas para el debate*, núm. 263, octubre de 2016 (ejemplar dedicado a las pensiones en peligro), págs. 34 y ss.

3.2. LA EVOLUCIÓN DEL EMPLEO, SU CALIDAD Y LAS COTIZACIONES

Para alcanzar conclusiones en relación con los resultados anteriores, resulta conveniente comprobar, en primer término, si se ha ido trasladando la pérdida de parte del porcentaje de las cantidades antes destinadas a salarios a la financiación del coste de las pensiones. Pero además, es preciso verificar cómo, de manera progresiva, se ha ido reduciendo el número de cotizantes respecto al de pensionistas y, aunque ha habido cierta recuperación en el último periodo con datos (2014-2015), se ha producido una caída del 10% en un periodo de 9 años (aún mayor en los años 2012-2013).

Tabla 7. Proporción salarios-pensiones. Evolución 2007-2015



De nuevo, de los datos oficiales se concluye que existe un punto de inflexión en el año 2013⁴². Esto es, que la bajada mayor del grupo de población de asalariados frente a pensionistas se produce no en el momento álgido de la crisis, sino cuando se ha llevado a cabo el ajuste del mercado de trabajo por la reforma laboral. Es decir, aparece una línea descendente que se extiende hasta 1 año después del citado ajuste para, con posterioridad, repuntar al alza en el número de cotizantes.

De manera coincidente, en el peor escenario, con una reducción enorme en el nivel de ingresos y bajo el impulso de las políticas de reforma y ajuste, se afronta una «transformación» en el sistema de pensiones –realizado entonces al margen del consenso del Pacto de Toledo– en la que el foco de atención no se pone en la pérdida de financiación –ingresos–, sino en los elementos que pueden contribuir a elevar el gasto: «El déficit del sistema de la Seguridad Social español alcanzó un 1,5 % del PIB en 2015, que contrasta con el superávit observado antes de la crisis económica, del 2,2 % del PIB en 2007. Este deterioro se debe, sobre todo, a un incremento del gasto en pensiones contributivas (en % del PIB), como resultado del incremento de la tasa de dependencia, el aumento de la tasa de sustitución de las pensiones y la caída de la tasa de empleo. Más allá de esta situación de corto plazo, el sistema público de pensiones español se enfrenta, como los del resto de los países desarrollados, a retos importantes causados por la expectativa de un aumento significativo de la longevidad y, consecuentemente, de la proporción de la población en edad de jubilación»⁴³.

En este orden, en los últimos años ha resultado imposible sostener un crecimiento de la tasa de empleo al mismo ritmo que la tasa de pasivos. Lo que ponen de manifiesto los datos estadísticos es que el número de cotizantes no sube del mismo modo que el de pensionistas. A nivel nacional, entre los años 2007 y 2016 se ha incrementado en 1 millón el número de pensionistas (de 7.533.971 a 8.551.869 beneficiarios), con alzas de unos 100.000 beneficiarios por año. Mientras, para alcanzar 17.518.400 afiliados en 2016, se parte de 19.152.300 en 2007, es decir, se han perdido más de millón y medio de cotizantes. Si bien es cierto que en los últimos años se invierte la tendencia y se ha comenzado a incrementar el número de estos. Sin embargo, ello nos llevará a alcanzar cifras parecidas a la situación anterior a la crisis, pero llegado un punto, el incremento de la población activa se ralentizará (en el mejor de los casos), pero no así el número de pasivos, que no dejará de crecer por razones estrictamente demográficas⁴⁴.

⁴² Sobre la situación económica al abordar la reforma del sistema de pensiones: ALDA GARCÍA, M.: «La última reforma del sistema público de pensiones en España: de la ampliación a los 67 años al factor de sostenibilidad», *Análisis financiero*, núm. 130, 2016, pág. 62.

⁴³ HERNÁNDEZ DE COS, P.; JIMENO, J. F. y RAMOS, R. (Banco de España): «El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma», *Documentos Ocasionales*, núm. 1.701, Banco de España, Madrid, 2017 (ed. electrónica), pág. 5.

⁴⁴ FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A.: «Demografía y pensiones», *Temas para el debate*, núm. 261-262 (agosto-septiembre), 2016 (ejemplar dedicado a la reforma de la Administración pública), págs. 10 y ss.

Tabla 8. Comparativa evolución cotizantes y pensionistas

	Número afiliados	Número pensionistas
2007	19.152.300	7.533.971
2008	19.005.600	7.635.600
2009	17.916.800	7.761.549
2010	17.581.900	7.886.408
2011	17.326.300	8.007.061
2012	16.738.600	8.110.393
2013	16.227.700	8.243.053
2014	16.491.700	8.365.598
2015	17.017.300	8.458.642
2016	17.518.400	8.551.869

Fuentes: eSTADISS - Estadísticas del INSS. Estadísticas de pensiones y Ministerio de Empleo y Seguridad Social. [Estadísticas de la Seguridad Social sobre Afiliaciones en alta laboral.](#)

Por otra parte, la evolución de la esperanza de vida, que ha tenido un incremento constante en los últimos años y cuya previsión futura va en esa misma línea⁴⁵, se ha visto acompañada por un aumento en las cantidades destinadas al pago de pensiones que no ha dejado de crecer por distintas variables económicas, entre otras, por cuestiones puramente demográficas, pero

⁴⁵ Tablas sobre esperanza de vida. Evolución 2007-2014 y proyección futura para edades a partir de los 65 años.

Esperanza de vida al nacimiento			Esperanza de vida a los 65 años		
Año	Hombres	Mujeres	Año	Hombres	Mujeres
2014	80,1	85,6	2063	27,4	30,8
2013	79,9	85,5	2059	26,8	30,3
2012	79,3	85,1	2054	26,0	29,6
2011	79,3	85,1	2049	25,2	28,8
2010	79,0	85,0	2044	24,4	28,1
2009	78,6	84,6	2039	23,5	27,3
2008	78,2	84,3	2034	22,7	26,5
2007	77,8	84,1	2029	21,8	25,6
			2024	20,9	24,8
			2019	19,9	23,9
			2014	19,0	22,9
			2013	18,9	22,8

Fuente: INE base.

donde adquiere una especial trascendencia el desarrollo a la baja de los salarios y el empleo como fuente de recursos⁴⁶.

Esta realidad, a nivel nacional, se reproduce en el conjunto de comunidades autónomas, planteándonos una realidad en la que se ha consolidado el desequilibrio entre ingresos y gastos a favor de los segundos⁴⁷.

Paradójicamente y a pesar de los datos comentados, no se actúa de manera coordinada con las políticas activas de empleo ni con los cambios legislativos en materia de mercado de trabajo cuando estos interfieren en la dinámica de las pensiones. Parece como si se tratara de realidades distintas, no conectadas entre sí, que responden a intereses diferentes y que tratan de solventar realidades sino contrapuestas, al menos desconectadas⁴⁸.

A partir de aquellas consideraciones podemos reflexionar sobre la importancia del empleo en un modelo en el que se insiste en la idea de reforzar el principio de contributividad. Y, fundamentalmente, en un empleo de calidad con unos salarios más elevados que contribuyan a la sostenibilidad del sistema. Resulta al menos cuestionable que la sostenibilidad del sistema se apoye

⁴⁶ Para un estudio económico en detalle sobre la evolución de gastos e ingresos en materia de Seguridad Social, *vid.* HERNÁNDEZ DE COS, P.; JIMENO, J. F. y RAMOS, R. (Banco de España): *op. cit.*, págs. 19 y ss.

⁴⁷ Si tomamos como referencia la comunidad autónoma de Andalucía por el volumen de población, la Junta de Andalucía ha incrementado para este año 2017 un 2% las cuantías de las pensiones asistenciales y no contributivas, pero al margen queda la de carácter contributivo, cuya competencia es estatal.

En diciembre de 2015 se cubría a una población de 107.327 perceptores de pensiones y subsidios, un 16% de la sociedad andaluza, con un importe que ese año ascendió a 557.868.317,34 euros, de los que más de 526 millones son por prestaciones no contributivas).

Pero el número total de pensiones y pensionistas en Andalucía, según datos del INSS, para el año 2015 son de 1.494.255 y 1.369.874, respectivamente. Si partimos de unos datos que para el año 2005 fueron de 1.287.077 y 1.191.073, se aprecia un continuo ascenso en el número en una tendencia al alza con incrementos que oscilan entre 9.000 y 21.000 nuevos pensionistas al año. El importe, repartido entre incapacidad permanente, jubilación, orfandad, viudedad y favor familiar, asciende a 1.203.883.291,09 (del que más de la mitad va para jubilación), con un ascenso desde 2005 que se iniciaba con 727.222.986,66 (datos de eSTADISS - Estadísticas del INSS Estadísticas de pensiones). En resumen, en 10 años se han incrementado en cerca de 179.000 nuevos beneficiarios y más de 476 millones de euros. Y ello solo en Andalucía. Hay que tener presente que el índice de envejecimiento en Andalucía ha pasado ($\times 100$) del 30,28 en 1975 al 100,50 en 2016 (avance para 2016 del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía) y que la esperanza de vida a los 65 años ha pasado en ese mismo periodo de 13,20 a 17,73. De este modo, el número de personas con más de 65 años por cada 100 personas en edad de actividad laboral (se considera todavía a los comprendidos entre 15 y 64 años) ha pasado a ser del 15,75 al 24,39. O lo que es lo mismo, el aumento de 10 puntos nos ha llevado en Andalucía a un porcentaje que roza la cuarta parte del total de la población activa. Porcentaje que es aún mayor en otras comunidades más envejecidas.

⁴⁸ De manera que, por ejemplo, se actúa para flexibilizar el mercado de trabajo, se plantean medidas de empleo juvenil y se introduce una reforma en el sistema de pensiones, pero más allá de situarse dentro de la denominada «senda reformista» y de un interés que puede ser bienintencionado, no parece existir una política global en materia social que permita evitar los efectos negativos que unas actuaciones tengan frente a otras.

en una rebaja de costes que implique una consideración a la baja del criterio de suficiencia constitucional mientras que en un modelo cuya financiación principal son las cotizaciones, no se introducen mecanismos que garanticen la suficiencia de estas.

Si partimos del reconocimiento del carácter vertebrador de las pensiones y la necesidad de garantizar un nivel de suficiencia pero con la realidad demográfica actual, han de arbitrarse medidas o soluciones que garanticen el pago de las pensiones hoy y su sostenimiento para el futuro.

A este fin son dos los elementos correctores: por un lado, modificar la agotada e ineficaz política de empleo basada en la rebaja de cotizaciones y, por otro, establecer herramientas que favorezcan la calidad en el empleo y eliminen las altas cotas de precariedad y rotación –al margen de otras medidas, como por ejemplo, las de carácter fiscal–. De acuerdo con ello, y sobre la reiterada idea de abandonar los conceptos estrictamente cuantitativos en pos de los cualitativos, revisar las políticas de empleo sobre la base de nuevos incentivos legales y no económicos.

Sin embargo, es una tradición ya consolidada que las políticas activas de empleo se construyan sobre una fórmula basada en la rebaja de cotizaciones, con lo que se afecta, sustancialmente, al instrumento básico de financiación. Y ello sería útil si generara empleo, sin embargo, es una realidad que un sistema que se basa en una generalización de incentivos para los diferentes colectivos resulta ineficiente.

Los incentivos al empleo, que deben dirigirse a colectivos concretos, no están consiguiendo los efectos deseados y resultan especialmente negativos para jóvenes con una alta rotación en el mercado y con empleos de escasa calidad con una escasa aportación al mantenimiento del sistema vía cotizaciones. Pero es que, además, estarían condenados a posibles prestaciones futuras de cuantía reducida.

Volviendo a las fórmulas previstas en el marco de la política de empleo, antes o después siempre aparece la rebaja en cotizaciones⁴⁹. Esto es, se postulan unas medidas que tratan de favorecer al empleo y que se basan, casi en exclusiva, en la reiterada rebaja de cotizaciones, o dicho de otro modo, una reducción de ingresos en el sistema⁵⁰. En este sentido, es preciso recordar que

⁴⁹ Vid. cuadros de incentivos:

<http://www.seg-social.es/Internet_1/Empresarios/CotizacionRecaudaci10441/BenfCot2k10/index.htm#documentoPDF>.

<https://www.sepe.es/contenidos/empresas/ayudas_bonificaciones/bonificaciones_contratos.html>.

<https://www.sepe.es/contenidos/que_es_el_sepe/publicaciones/pdf/pdf_empleo/bonificaciones_reducciones.pdf>.

⁵⁰ No obstante, en los marcos autonómicos o locales existen otras medidas al margen dentro de su ámbito competencial. Vid. al respecto Vila Tierno, F. (dir.): *El empleo en el ámbito local*, Comares, 2017. En cualquier caso, si continuamos con el mismo ejemplo en el ámbito andaluz, pero extrapolable a otras comunidades, según los datos del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía a 16 de enero de 2017, el nivel de desempleo en la región se sitúa en el 28,3% –partiendo de los datos del INE, que lo sitúa en el 28,25%, un nivel de empleo del 41,2% y con una tasa de ocupación del 57,47%–. Pero, además, de la EPA Andalucía (IV trimestre 2016) se puede destacar una tasa

la diferencia entre reducción y bonificación en la práctica para el beneficiario no existe. La reducción se realiza a cargo de la Seguridad Social (por lo que la Seguridad Social ingresará menos), mientras que la bonificación es a cargo del Servicio Público de Empleo (la Seguridad Social no ingresa menos, ya que la bonificación irá a cargo de un presupuesto de otro departamento). Se puede afirmar, coloquialmente, que es «desvestir un santo para vestir otro».

El problema es que se ha constatado que la generalización de incentivos no ha conseguido ser un mecanismo eficaz en la lucha contra el paro, pero sí una manera efectiva de reducir ingresos. Entre otras cosas porque al final y a pesar de que intente vincularse a empleo estable, no elimina la fuerte rotación y la imposibilidad de asentar carreras estables de cotización (haciéndolos, en muchos casos, beneficiarios de otras prestaciones a cargo del sistema de Seguridad Social). Con el condicionante adicional de que, como se ha analizado en epígrafes precedentes, estaríamos ante un trabajo de menor calidad con unos salarios decrecientes frente a los trabajadores de largo recorrido o mayor antigüedad. Todo ello conduce a la ineficiencia del actual sistema de financiación, asentado en un modelo de reparto (pero con lógica de capitalización).

4. LA NECESIDAD DE CAMBIOS EN LA REGULACIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES PARA GARANTIZAR SU VIABILIDAD. EL COMPROMISO DE LA SUFICIENCIA Y ADECUACIÓN

La ecuación respecto a lo analizado en apartados precedentes es simple: rebaja de condiciones laborales = mejora coyuntural del índice de desempleo = empleo de menor calidad = menores cotizaciones = menores ingresos = insostenibilidad de las pensiones.

de desempleo que para menores de 25 años asciende a 57,8% (un 78,2% para los menores de 20 años), siendo para los mayores de dicha edad del 26,2%. Para corregir esta situación, en los últimos años en Andalucía se han puesto en marcha diferentes actuaciones para generar empleo. Como el propio Servicio Andaluz de Empleo concreta en su web, «Estas medidas quedaron plasmadas en el Decreto-ley 6/2014, de 29 de abril, por el que se aprueba el Programa Emple@Joven y la Iniciativa @mprende+, en el Decreto-ley 9/2014, de 15 de julio, por el que se aprueba el Programa Emple@30+, en el Decreto-ley 2/2015, de 3 de marzo, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo, y en el más reciente Decreto-Ley 2/2016, de 12 de abril, por el que se modifican la Ley 2/2015, de 29 de diciembre, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo; el Decreto-ley 6/2014, de 29 de abril, por el que se aprueba el Programa Emple@Joven y la Iniciativa @mprende+ y el Decreto-ley 9/2014, de 15 de julio, por el que se aprueba el Programa Emple@30+». Sin embargo, se han estado detectando problemas en su aplicación. Por una parte, los señalados en diversas sentencias como, por ejemplo, los relacionados con los programas de activación del empleo en Andalucía, en cuanto a las diferencias del abono de cantidades por los ayuntamientos en calidad de empleadores y las cuantías establecidas para cada grupo profesional por convenio –v. gr. STSJ de Andalucía/Málaga de 2 de junio de 2016 (rec. 478/2016)–. Por otra parte, los debidos a la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por las discrepancias en torno a la interpretación de los artículos 19, 21 y 22 de la mencionada [Ley 2/2015 andaluza](#), que establecen el pago de seguro privado para becas frente a la normativa nacional que exige la obligación de cotizar para los beneficiarios de las mismas.

Sin embargo, si se están apreciando signos de recuperación, si el empleo y la economía general mejora⁵¹, ¿se debe mantener la regulación de las pensiones en los términos del año 2013? Para dar respuesta a este interrogante no debemos ignorar, bien es cierto, los factores demográficos o la evolución del empleo, pero no es menos cierto que otros elementos, como son los principios constitucionales y las bases del Pacto de Toledo, deben estar presentes en la ordenación de una materia central desde el punto de vista económico, social y personal⁵².

Desde instituciones que velan por la regulación monetaria, que no social, también se cuestiona la conveniencia del mantenimiento de la formulación actual por los problemas que pueden representar. Así, aunque se parte del reconocimiento de las virtudes respecto a la sostenibilidad del sistema sobre una política de contención del gasto, se señala los inconvenientes que acarrearán sobre los beneficiarios del sistema. En este sentido se afirma que «el sistema público de pensiones español se enfrenta a retos importantes causados por un aumento significativo de la población en edad de jubilación en relación con la población en edad de trabajar debido al progreso de la longevidad. Las reformas introducidas en los últimos años van en la dirección de afrontar estos retos, al incorporar una elevación progresiva de la edad de jubilación, la definición de un factor de sostenibilidad, que vincula la pensión inicial a los desarrollos futuros de la esperanza de vida, y un nuevo mecanismo de revalorización de las pensiones, que condiciona su evolución al equilibrio del sistema. Estas reformas han reforzado sustancialmente la sostenibilidad del sistema, si bien su adecuación a las necesidades de una población progresivamente más envejecida plantea retos notables. En concreto, en ausencia de modificaciones adicionales de los ingresos del sistema, el mecanismo de ajuste se produce principalmente a través de la pensión media, que, en un contexto de crecimiento significativo de la tasa de dependencia, generará reducciones elevadas de la tasa de sustitución de las pensiones junto con un mayor riesgo de pérdida de poder adquisitivo de la población jubilada ante aumentos inesperados de la inflación. Esto se produciría como consecuencia del nuevo índice de revalorización, que podría dar lugar en dichos escenarios inflacionarios a disminuciones sistemáticas de la renta real de los pensionistas una vez hayan alcanzado esta situación»⁵³.

4.1. LA INCONSISTENCIA DE LA SOSTENIBILIDAD COMO FACTOR DE REFERENCIA EN EL SISTEMA DE PENSIONES

En un contexto de reformas del sistema de pensiones en el que la sostenibilidad se ha venido configurando como elemento central de referencia⁵⁴, conceptos constitucionales como la sufi-

⁵¹ Vid. al respecto, Informe sobre evolución del Empleo, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, enero de 2017.

⁵² Vid. MOLINA NAVARRETE, C.: «Nueva revisión...», *op. cit.*, págs. 5 y ss.

⁵³ HERNÁNDEZ DE COS, P.; JIMENO, J. F. y RAMOS, R. (Banco de España): *op. cit.*, pág. 45.

⁵⁴ Un estudio profundo, con visiones desde un enfoque multidisciplinar en AA. VV. (RUESGA BENITO, Suárez Corujo y GÓMEZ SÁNCHEZ, coords.): *¿Cobramos la pensión?: cómo sostener el sistema público de pensiones*, Ediciones Pirámide, 2017.

ciencia y la adecuación han sido trasladados a un segundo plano. Y este, precisamente, es el error del que se parte en diversas propuestas⁵⁵ que en los últimos tiempos han obviado nuestro marco constitucional, así como nuestros compromisos internacionales.

Debemos partir de una premisa básica: la situación demográfica, económica, social, etc. difiere del momento en el que se configuró nuestro sistema de pensiones. Es más, existe un consenso sobre la necesidad de introducir medidas correctoras que garanticen su viabilidad. Y también se constata el posible agotamiento de un modelo estrictamente contributivo –obviando, en muchos casos, su carácter solidario–.

La financiación, como se ha entendido hasta tiempos recientes, en su configuración actual no resulta suficiente para atender los retos del futuro –de hecho en la [Ley 3/2017](#), por la que se han aprobado los presupuestos generales del Estado, se introduce un crédito a favor de la Seguridad Social para hacer frente a las necesidades de pago puntuales–. Pero para construir el nuevo modelo no podemos ignorar que los parámetros de referencia son de orden constitucional y que requieren o su cumplimiento o una reforma de la [Constitución española](#) (CE) (con los límites, no obstante, de nuestras obligaciones internacionales, que no nos permitirían una libertad absoluta de regulación). De este modo, aunque la vía de reforzar las fuentes de ingresos no resulte –por sí misma y respecto de cualquiera de ellos– bastante para la suficiencia del sistema, tampoco será adecuada aquella que pretenda garantizar la misma mediante la rebaja de costes poniendo como presupuesto de partida la sostenibilidad. Ello supone invertir los términos de manera indebida, puesto que dicha sostenibilidad es un factor que debe medirse a partir de que queden garantizados los niveles de suficiencia y adecuación de las pensiones y no a la inversa⁵⁶. Por lo que el primer paso será fijar una tasa de sustitución de rentas que permita un adecuado nivel de vida.

Vayamos, no obstante, por partes.

En primer término, las políticas de austeridad impulsadas desde la Unión Europea han centrado el debate de las pensiones en torno al gasto y la reducción del mismo para garantizar su sostenibilidad en el futuro⁵⁷. En esta línea, la reforma del artículo 135 de la [CE](#) ahondaba en este planteamiento, incluyendo en este precepto constitucional el respeto por el principio de estabilidad presupuestaria. Y, desde el punto de vista de la razonabilidad, no puede catalogarse como ilógico establecer unos mínimos principios que garanticen la sostenibilidad económica. Lo cues-

⁵⁵ CONDE-RUIZ, J. I.: *Medidas para restaurar (o no) la sostenibilidad financiera de las pensiones*, Fedea y Universidad Complutense, enero de 2017.

⁵⁶ ZUBIRI ORIA, I. (S. Lago Peñas y J. Martínez Vázquez, coords.): «Las pensiones en España: situación y alternativas de reforma», *Papeles de economía española*, núm. 147, 2016 (ejemplar dedicado a gasto público en España: presente y futuro), págs. 167 y ss.

⁵⁷ ORTIZ GONZÁLEZ-CONDE, F. M.: «Balance de las reformas en materia de jubilación durante las dos legislaturas de la crisis económica (2008-2015) al hilo de las recomendaciones europeas», *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. 6, 2016, págs. 135 y ss.

tionable, sin embargo, es que cualquier parámetro que puede medirse en términos cuantitativos quede estrictamente vinculado a la contención del gasto dejando al margen elementos cualitativos.

La sostenibilidad del sistema de pensiones ha sido un constante tema de debate alimentado especialmente en el contexto de la crisis económica. Como han puesto de manifiesto en diferentes estudios, tres han sido identificadas como las «supuestas amenazas» a dicha estabilidad: el cambio demográfico⁵⁸, la evolución del empleo y la productividad y la (in)migración⁵⁹.

Atendiendo a esos elementos y al potencial riesgo previsto –derivado de los datos cuantitativos antes analizados– sobre el mantenimiento del sistema, se introduce por la [Ley 27/2011, de 1 de agosto](#), el llamado factor de sostenibilidad como instrumento para intentar garantizar la subsistencia de aquel (definitivamente en la ya citada [Ley 23/2013](#))⁶⁰. Y es que se basa en unas perspectivas demográficas que se acompañan de un modelo en el que se apuesta por una mayor contributividad (seguimos en un modelo de reparto pero con fuertes matices de capitalización) y una situación económica en la que la disminución del empleo y de los salarios hacen dudar sobre un sistema que se ha querido apoyar sobre el pago de cotizaciones y no mediante otros recursos (más allá de la financiación finalística de determinadas prestaciones).

La cuestión es determinar si la garantía del sistema de pensiones en los términos actuales y sobre la base del factor de sostenibilidad encaja en el modelo de Estado de Bienestar en el que nos hemos venido moviendo en el ámbito europeo. Y es que, la proyección de los efectos sobre el poder adquisitivo de los mayores, con una reducción de su nivel de vida puede implicar que estos carezcan de una suficiente capacidad de gasto⁶¹.

Precisamente, es el gasto público el que se ha pretendido recortar, pero, sin embargo, no se alude al nivel de ingresos que, obviamente, se vería mermado por la contribución que unas pensiones reducidas aporta.

Hay que tener presente que dichas pensiones, a nivel individual, tienen un efecto sustitutivo de las rentas anteriores, un efecto sustitutivo que debería situar al beneficiario en una situación que le permitiera afrontar los gastos de su vida diaria. El incremento de edad no implica, de ma-

⁵⁸ GONZÁLEZ SANZ, G.: «Las pensiones en España: una cuestión demográfica», *El notario del siglo XXI: revista del Colegio Notarial de Madrid*, núm. 70, 2016, págs. 14 y ss.

⁵⁹ V. gr., MONEREO PÉREZ, J. L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J. A.: *La sostenibilidad de las pensiones públicas. Análisis de la 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*, Tecnos, 2014, o «Estabilizadores automáticos en el sistema de Seguridad Social: factor de sostenibilidad e índice de revalorización», *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. 1, 2014, Ediciones Laborum, págs. 85 y ss.

⁶⁰ Vid. al respecto Comisión Europea: *LIBRO BLANCO. Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, Bruselas, 16 de febrero de 2012, COM(2012) 55 final y las recomendaciones para España incluidas en el mismo.

⁶¹ ALDA GARCÍA, M.: «La última reforma...», *op. cit.*, págs. 67 y 72.

nera automática, una desaparición de necesidades vitales y una eliminación de cualquier gasto. Pero es más, en una sociedad de mercado, la capacidad de consumo de estos y su contribución favorece la obtención de ingresos públicos. Si las pensiones, por el contrario, se reducen en demasía para limitar el gasto público, desaparecería este elemento vertebrador que tanta trascendencia ha tenido, por ejemplo, en sociedades como la española.

No debe negarse, por tanto, la realidad de un cambio demográfico que nos sitúa ante una población más longeva, lo que hay que analizar es cómo se llevan a cabo los cambios en las fórmulas de financiación, puesto que nuestro tradicional sistema de reparto, tal y como fue configurado, ya no resulta válido en una sociedad en la que los parámetros de referencia sobre los que se sustentó han cambiado de manera importante.

El equilibrio entre cotizantes y beneficiarios del sistema ha sufrido un cambio desde la previsión inicial de ingresos para aquel, un desequilibrio que también se ha tratado de ajustar mediante la separación y financiación separada de prestaciones no contributivas. Pero la duda que se plantea es la de si es posible articular un modelo en el que se separen a efectos de financiación determinadas prestaciones, se busquen nuevas fórmulas de financiación o se insista en el modelo anterior pero corrigiendo las disfunciones que se hayan detectado en el mismo. Lo que parece incontestable es que considerar de manera aislada la sostenibilidad y la reducción del gasto como única solución para garantizar el mantenimiento del sistema es volcar los esfuerzos sobre la parte más débil y no garantiza principios constitucionales como la suficiencia y la adecuación.

En este marco, el empleo y la apuesta por la calidad del mismo –además de otras medidas– pueden tener un peso importante.

4.2. LA SUFICIENCIA Y LA ADECUACIÓN COMO PRESUPUESTOS SOBRE LOS QUE CONSTRUIR EL SISTEMA DE PENSIONES

Hemos situado como primera referencia la suficiencia, pero debemos aludir de manera más exacta a los conceptos de suficiencia y adecuación presentes en los artículos 41 y 50 de la **CE**.

- Artículo 41.

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.

- Artículo 50.

Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad (...).

Bajo este paraguas constitucional y atendiendo al mandato previsto, el Pacto de Toledo nace con la finalidad «de hacer viable financieramente el actual modelo de reparto y solidaridad intergeneracional de Seguridad Social y continuar avanzando en su perfeccionamiento y consolidación»⁶².

De lo anterior se derivan una serie de elementos caracterizadores que se deben hacer presentes, de manera continua, en nuestra ordenación en materia de pensiones, sea cual sea el contenido de la reforma que tenga por objeto el sostenimiento del sistema. Así:

- Existe un mandato expreso a los poderes públicos.
- Ese mandato obliga al mantenimiento de la suficiencia económica y adecuación de las pensiones mediante su actualización.
- No se discute el modelo de reparto y solidaridad intergeneracional.

Fruto del consenso, el Pacto de Toledo trae, entre sus primeras conclusiones: la necesidad de separación de las fuentes de financiación, quedando las prestaciones contributivas ligadas a las cotizaciones sociales; diseñar el modo en el que debe producirse la evolución de las cotizaciones, considerando que una reducción de las cotizaciones sociales, sin que se ponga en peligro el equilibrio financiero del sistema, supondría un potenciador del empleo, y, por último, que existe la obligación de mantener el poder adquisitivo de las pensiones. Lo que se conseguirá a través la configuración de fórmulas estables y de un mecanismo de revalorización automática basado en la evolución del IPC.

Es conveniente recordar las premisas planteadas en los párrafos anteriores porque son las que deben servir de referencia para analizar la pertinencia de las reformas legales que afecten a nuestro sistema de pensiones. O dicho de otro modo, conviene tener presente que, junto al concepto de sostenibilidad, aparecen desde un primer instante, incluso en un plano superior dado su expreso reconocimiento constitucional –que antes no alcanzaba al primero–, las nociones de suficiencia y adecuación.

Es más, el artículo 50 de la CE no admite dudas: expresamente se encomienda a los poderes públicos garantizar la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. La lectura que ello debe implicar, necesariamente, es que ante la contraposición de dos referencias económicas como sostenibilidad y suficiencia, no puede obtenerse la primera a costa de la segunda porque ello resulta contrario al precepto constitucional⁶³.

⁶² Más allá de la extensa doctrina al respecto, se cita, de manera objetiva, la [sinopsis del artículo 41 de la CE elaborada por el Congreso de los Diputados](#) (P. Peña y actualizada por S. Sieria).

⁶³ ZUBIRI ORIA, I.: «Las pensiones en España...», *op. cit.*, págs. 167 y ss.

4.3. LA DETERMINACIÓN DE UN NIVEL DE SUFICIENCIA—Y ADECUACIÓN— COMO PUNTO DE PARTIDA

El debate se centra, por tanto, en primer lugar, en situar el margen mínimo de suficiencia y, para ello, hay que partir de los posicionamientos doctrinales, las revisiones del Pacto de Toledo, la interpretación del Tribunal Constitucional y la lectura que debe hacerse a la luz de los tratados internacionales. Y, en segundo lugar, en cómo repercute la ausencia de un empleo de calidad.

Respecto a las posturas doctrinales⁶⁴, son dos los razonamientos que interesa ahora destacar sobre el derecho a recibir una pensión adecuada y suficiente. Por una parte, la determinación como derecho subjetivo o como derecho programático así como su alcance, y, por otra, su consideración como elemento de sustitución de rentas al que antes nos referimos. En este sentido, la conclusión generalizada es la de considerar que, más allá del hecho de que se encuentre en el marco de los principios programáticos y que, aunque no pueda identificarse de manera concreta con un derecho subjetivo, sí genera unas obligaciones para los poderes públicos. Si bien es cierto que el concepto de suficiencia es un concepto jurídico indeterminado que necesita, al menos, ser referenciado. Y en este punto es cuando se vincula a la función de sustitución de rentas⁶⁵. Ciertamente es que, no obstante, el concepto de suficiencia y la finalidad sustitutoria señalada no tienen por qué tener el mismo carácter respecto a las pensiones contributivas o no contributivas pero que, en cualquier caso, debe amparar a todas las prestaciones de Seguridad Social⁶⁶. En síntesis, lo que se plantea es que el mandato constitucional que garantiza una pensión adecuada y un régimen de suficiencia económica para la tercera edad no puede entenderse como el mantenimiento de un mínimo nivel de subsistencia, sino de uno que, en los mismos términos, implique un «adecuado» nivel de vida⁶⁷—y que en el marco de las pensiones contributivas puede referenciarse a sus percepciones anteriores—.

Las sucesivas revisiones del Pacto de Toledo a través de las comisiones de seguimiento han ido, sin embargo, incidiendo en algunos aspectos que pudiera entenderse que priman el carácter economicista sobre el estricto mandato constitucional. En este sentido, aparece la idea de seguir reforzando el principio contributivo como elemento básico para preservar el equilibrio financiero del sistema. Para ello, cuando se evalúa el desarrollo del gasto del sistema público de pensiones

⁶⁴ Un extraordinario resumen con la mayor parte de las opiniones doctrinales en relación con los artículos 41 y 50 de la CE puede verse, en extenso, en ERRANDONEA ULAZIA, E.: *Sistema español de pensiones: revisión crítica de los elementos comunes al cálculo de pensiones contributivas*, Editorial Comares, 2016, dedicando a esta materia concreta el capítulo I de la obra (págs. 9 a 88).

⁶⁵ *Vid.*, v. gr., MALDONADO MOLINA, J. A.: *La protección de la vejez en España. La pensión de jubilación*, Tirant lo Blanch, 2002, pág. 162.

⁶⁶ MONEREO PÉREZ, J. L. y MOLINA NAVARRETE, C.: «El derecho a la protección de las personas de la tercera edad», en AA. VV. (Monereo Pérez, Molina Navarrete y Moreno Vida, coords.): *Comentario a la constitución socio-económica de España*, Editorial Comares, 2002, pág. 1.806.

⁶⁷ MONEREO PÉREZ, J. L.: «La política de pensiones entre Estado y mercado», en AA. VV. (Torres López, coord.), *Pensiones públicas ¿y mañana qué?*, Ariel, 1996, pág. 48.

en el marco de un programa de estabilidad, es preciso fijar el tipo de cotización necesario para cubrir tal coste y evitar desfases presupuestarios.

Retomando las consideraciones en el marco del Pacto de Toledo, no es menos cierto que se ha seguido apostando por el mantenimiento del poder adquisitivo y la mejora de las pensiones, así como de solidaridad y garantía de suficiencia. Sin embargo, a pesar del reconocimiento de los esfuerzos realizados para consolidar estos principios, la propia comisión los vincula a las posibilidades económicas. En este orden, se apuesta por mantener las cuantías mínimas, revisar las prestaciones que hayan podido perder eficacia protectora y, lo que nos parece esencial: determinar que las mejoras que sean precisas para garantizar la suficiencia económica se financien a cargo de la imposición general atendiendo, a su vez, al principio de solidaridad⁶⁸.

No parece, por tanto, que las pautas sean las que han seguido las reformas legislativas que han introducido, de un lado, el factor de sostenibilidad y, de otro, el actual índice de revalorización –Ley 23/2013–.

El Tribunal Constitucional, por su parte, en la más reciente resolución que se pronuncia sobre esta materia, la [Sentencia 49/2015, de 5 de marzo](#) (o la [135/2015, de 8 de junio](#)), no difiere sustancialmente de pronunciamientos anteriores en lo que respecta al «reconocimiento al legislador de un margen de discrecionalidad a la hora de concretar la eventual actualización de la revalorización en función de las circunstancias económicas y sociales en cada momento existentes, todo ello con la finalidad de asegurar la suficiencia y solvencia del sistema de Seguridad Social. Sobre la base de la doctrina constitucional anteriormente expuesta, el legislador no ha hecho sino reconocer que la actualización de la revalorización de las pensiones efectuada al principio del ejercicio pueda ser modulada por la Ley de presupuestos generales del Estado en función de las circunstancias socioeconómicas concurrentes y, por ello, habilita a la Ley de presupuestos para que decida cuál es el alcance de la actualización» –*vid.* [SSTC 114/1987, de 6 de julio](#); [134/1987, de 21 de julio](#), o [127/1987, de 16 de julio](#), entre otras⁶⁹, o la [STC 100/1990, de 30 de mayo](#), referida expresamente

⁶⁸ En este sentido, el 22 de abril de 2008 se acordó la creación de la Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo.

⁶⁹ Cítese, *v. gr.*, la [STC 65/1987](#): «La Seguridad Social se ha convertido en una función del Estado. Efectivamente, el mandato contenido en el artículo 41 de la Constitución Española dirigido a los poderes públicos de mantener un régimen público de Seguridad Social que garantice la asistencia y las prestaciones sociales suficientes en situaciones de necesidad supone apartarse de concepciones anteriores de la Seguridad Social en que primaba el principio contributivo y la cobertura de riesgos o contingencias. Si bien, en el sistema español actual, se mantienen características del modelo contributivo, no es menos cierto que, al tenor del mandato constitucional citado, el carácter de régimen público de la Seguridad Social su configuración como función del Estado, y la referencia a la cobertura de situaciones de necesidad –que habrán de ser precisadas en cada caso– implica que las prestaciones de la Seguridad Social (...) no se presenten ya –y aún teniendo en cuenta la pervivencia de notas contributivas– como prestaciones correspondientes y proporcionales en todo caso a las contribuciones y cotizaciones de los afiliados, y resultantes de un acuerdo contractual. El carácter público y la finalidad constitucionalmente reconocida del sistema de la Seguridad Social supone que este se configure como un régimen legal, en tanto que las aportaciones de los afiliados, como las prestaciones a

al art. 50 y la revalorización—. Dicho de otro modo, lo que hace el Tribunal Constitucional es flexibilizar el concepto de suficiencia en favor de circunstancias sociales y económicas, que son las que se supone que amparan al legislador para adaptarla a las necesidades que justifican la regulación de la revalorización de las pensiones a través de la Ley de presupuestos generales del Estado negando el carácter de derecho adquirido al de revalorización de las pensiones⁷⁰.

No es menos cierto, sin embargo, que la propia «Constitución consagra una institución protegiéndola contra alteraciones que puedan desnaturalizar su esencia» –[STC 37/1994](#)–, lo que imposibilitaría una regulación legal que vaciara de contenido el reiterado mandato constitucional de los artículos 41 y 50 de la [CE](#) o que suponga, como se ha definido gráficamente «desconstitucionalizar» aquellos⁷¹. En este sentido, el Tribunal Constitucional no termina por fijar los umbrales de suficiencia, incrementando más aun su esencia como concepto jurídico indeterminado⁷².

Finalmente, la propia [CE](#) exige el cumplimiento de nuestras obligaciones internacionales y, aunque no estemos hablando propiamente de un derecho fundamental, la suficiencia económica como garantía de una vida digna para el pensionista debería tener una interpretación de acuerdo con los tratados internacionales suscritos por España.

En este orden, instrumentos normativos internacionales como la [Carta Social Europea](#) de 18 de octubre de 1961 (CSE), el [Código Europeo de Seguridad Social](#) – CESS– (Estrasburgo, 16 de abril de 1964, ratificado por España el 4 de febrero de 1994), así como los Convenios [102](#), relativo a la norma mínima de la Seguridad Social, de 28 de junio de 1952, o [128](#), de 29 de junio de 1967, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, establecen estándares mínimos que implican, de manera expresa, literal e inducida, el mantenimiento de un nivel de suficiencia adecuado a los cambios del costo de la vida, de manera que se garantice el poder adquisitivo –concretamente, entre otros, arts. 65.10 y 66.8 del [CESS](#) al que se remiten el art. 12 de la [CSE](#) o los arts. 65 a 67 del [Convenio 102 de la OIT](#)⁷³–.

dispensar, sus niveles y condiciones, vienen determinados, no por un acuerdo de voluntades, sino por reglas que se integran en el ordenamiento jurídico y que están sujetas a las modificaciones que el legislador introduzca».

⁷⁰ MONEREO PÉREZ, J. L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J. A.: «Revalorización y actualización de pensiones la [STC 49/2015](#), de 5 de marzo de 2015», *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. extra 1, 2016 (ejemplar dedicado a doctrina judicial en materia de Seguridad Social: balance y análisis selectivo de sentencias del año 2015), págs. 15 y ss.

⁷¹ MONEREO PÉREZ, J. L.: «El derecho a la Seguridad Social», en AA. VV. (C. Molina Navarrete, J. L. Monereo Pérez y M.ª N. Moreno Vida, coords.), *Comentario a la constitución socio-económica de España*, 2002, pág. 1.433.

⁷² ORTIZ GONZÁLEZ-CONDE, F. M.: «[El último episodio en materia de recorte de pensiones en el sur de Europa: las distintas interpelaciones constitucionales](#)», *RTSS.CEF*, núm. 400, 2016, págs. 107 y ss.

⁷³ Y que van en el sentido contrario a otros instrumentos de la OIT, como el Informe «[Piso de protección social para una globalización equitativa e inclusiva](#)», Ginebra, 2011. *Vid.* en sentido amplio: ERRANDONEA ULAZIA, E., *op. cit.*, págs. 1 y ss.

Ello no permite interpretar el nivel de suficiencia de un modo distinto al que signifique una revalorización adecuada, según lo previsto en el artículo 50 de la CE, para mantener aquel nivel de suficiencia que permita al pensionista el mantenimiento del citado poder adquisitivo. Esto es, no basta la determinación inicial adecuada de una prestación, sino su revalorización y actualización periódica, que permitan cumplir el mandato constitucional a la luz de los compromisos internacionales y de lo que la regulación actual parece apartarse al no garantizar, ni siquiera, su vinculación al IPC y condenar, irremediablemente a la tercera edad a un empobrecimiento progresivo⁷⁴.

En este sentido, por ejemplo, en países de nuestro entorno, se ha venido interpretando de un modo similar y así, el Tribunal Constitucional italiano, en Sentencia de 30 de abril de 2016, declaraba inconstitucional la norma que impidió durante 2012 y 2013 la adecuación de las pensiones al coste de la vida⁷⁵ –siendo en este caso, además, pensiones de alta cuantía que necesitan revalorización–.

Todo lo anterior nos lleva, necesariamente, en un esfuerzo de concreción, a apostar por un nivel de suficiencia que, medido en relación con las pensiones no contributivas, no pueda estar por debajo del salario mínimo interprofesional (SMI), entendiendo que este es el umbral de suficiencia, precisamente, que adopta la CE y que podemos utilizar como parámetro en el marco social⁷⁶. Respecto a las contributivas, teniendo presente que estas cumplen con una función de sustitución de rentas de trabajo, su cálculo tendría que concretarse en un parte porcentual de las retribuciones que el potencial beneficiario viniera recibiendo con carácter previo a la concesión de la pensión. Si bien, con el objeto de facilitar su aceptación por el mayor número de países, los estándares mínimos a nivel internacional (**Convenio 102 de la OIT**) tienen una cuantía reducida que no cumplirían en nuestro caso con la señalada función de sustitución de rentas. En tal caso, entendiendo que tal cuantía se configura como mínimo inderogable, cabe su mejora para garantizar la consecución de los fines que persigue en el marco de nuestro ordenamiento, con un umbral mínimo que nunca podría estar por debajo del SMI pero que, en nuestro entorno, en el contexto europeo, para dar cumplida cuenta al concepto de adecuación –y respetar así la suficiencia–, debería asegurarse una cantidad que permita el mantenimiento de un nivel de vida adecuado sobre la base de la media de la tasa de restitución en la Unión Europea⁷⁷.

⁷⁴ Precisamente los instrumentos de revalorización persiguen evitar tal consecuencia. Vid. **STJUE de 20 de octubre de 2011, asunto Brachner**.

⁷⁵ ORTIZ GONZÁLEZ-CONDE, F. M.: «El último episodio...», *op. cit.*, págs. 107 y ss.

⁷⁶ Aunque es posible utilizar otros elementos que sirven de referencia a otros fines con la idea de situar un umbral de renta mínima, como puede ser la cuantía exenta de tributación en el IRPF.

⁷⁷ Vid. al efecto: <<http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp>>.

5. CONCLUSIONES

El debate y las posiciones encontradas de cómo enfocar el futuro de las pensiones sitúan la materia en primera plana de la actualidad, así como de las preocupaciones de los poderes públicos. Pero, de igual modo, se presenta como una de las principales inquietudes de la sociedad y de sus representantes políticos y sindicales. En los últimos años, además, se han realizado multitud de estudios, proyecciones y análisis económicos, actuariales o jurídicos, si bien, no se ha encontrado un modelo o fórmula que genere un consenso general al respecto⁷⁸. En este sentido, el grupo de trabajo del Congreso dedicado al seguimiento y evaluación del Pacto de Toledo, ya en el mes de noviembre de 2016 preveía tener para el mes de marzo de 2017 un plan que permitiera garantizar la viabilidad futura del sistema público de pensiones⁷⁹. Previsión que no se ha cumplido por la complejidad de las variables posibles y las consecuencias de adoptar uno u otro modelo o solución.

Tras las reflexiones anteriores y constatadas las dificultades para establecer una fórmula generalmente aceptada para garantizar el sostenimiento de las pensiones desde las premisas constitucionales vigentes, el reto pasa por reformular la sostenibilidad. Y así, sobre la base de tales premisas, que se concretan en la suficiencia y adecuación, deberían establecerse los elementos que garantizaran la sostenibilidad del sistema y no a la inversa.

Ello nos llevaría a concluir que parece adecuado fijar un porcentaje de incremento de empleo y de nivel de rentas del trabajo que pudiera identificarse como umbral que permitiera contribuir –junto con otras actuaciones, como aportaciones extraordinarias, otros mecanismos de financiación, etc.– a la sostenibilidad y mantenimiento de las pensiones, sin que se viera afectado el principio de suficiencia para las mismas. De este modo, la sostenibilidad se concretaría en una doble intervención de los poderes públicos, sea en su actuación para fijar ese nivel de suficiencia vía empleo, sea en las actuaciones adicionales que deben asumirse para garantizar el equilibrio del sistema.

Siendo así, cabe plantearse, entre otras, varias líneas de actuación o desarrollo a modo de conclusiones:

- a) De una parte, afirmar que son precisas medidas que favorezcan la subida del número de cotizantes mediante las políticas de activación del empleo pero, a su vez, con un refuerzo de los niveles de renta, puesto que la tendencia está siendo a la reducción de remuneraciones y, en consecuencia, de contribuciones al mantenimiento del sistema. Como cuestión básica debe reconocerse que con menos cotizantes y menos ingresos de los mismos, el sistema se ve fuertemente debilitado, pero entendemos

⁷⁸ CABEZA PEREIRO, J.: «En cuanto al debate de las pensiones», *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. 10, 2017, págs. 27 y ss.

⁷⁹ Al respecto, MONEREO PÉREZ, J. L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: «La anunciada reforma negociada "expres" para 2017 en el marco del Pacto de Toledo», *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. 10, 2017, págs. 13 y ss.

que la vía no es reducir el importe de las pensiones para rebajar gastos o repartir las cuantías entre más años de vida, en tanto que ello tiene una repercusión directa y negativa no solo para el Estado de Bienestar, sino también para la propia economía nacional, puesto que se estaría empobreciendo a un colectivo que hoy por hoy representa el 25 % de la población. En este contexto se sitúa la posible repercusión e influencia de las medidas de activación del empleo en el sostenimiento del sistema de pensiones. Sin embargo, entendiéndolo que esta ni es la única medida útil, ni que se pueda sustraer de un contexto más general de cambios en el sistema de protección social.

- b) En relación con el punto anterior, parece adecuada una formulación general de las políticas laborales que puedan influir sobre niveles de renta. Esto es, calcular las consecuencias que las reformas sobre el mercado de trabajo puedan tener sobre las pensiones –y al contrario–, evitando la adopción de soluciones coyunturales y a corto plazo que, a la larga, puedan tener repercusiones perversas sobre el sistema, *v. gr.*, consolidando niveles de renta laboral tan bajos que impidan el equilibrio en un modelo de reparto. Conviene, asimismo, desvincular o separar reformas sobre pensiones a largo plazo sobre situaciones de debilidad en el empleo generadas por ajustes del mercado en el contexto de reformas laborales. En este sentido, más allá de los beneficios o perjuicios que se quieran observar a la reforma laboral de 2012 –dependiendo del enfoque–, es una realidad que ha tenido una trascendencia importante y significativa en la configuración de la situación que conlleva al reconocimiento de la insostenibilidad de las pensiones.
- c) De otra parte, en la medida en que el crecimiento económico se vea repercutido por el empleo y viceversa, vincular la suficiencia de las pensiones a la situación del Estado de Bienestar, en tanto en cuanto mejoren los recursos financieros. Ciertamente, se barajan diversas propuestas para el sostenimiento de las pensiones (como abaratar el coste eliminando, *v. gr.*, partidas destinadas al mantenimiento de la propia administración del presupuesto actual o financiar por otra vía determinadas prestaciones), pero que nos son excluyentes de la utilización de parámetros de mejora del empleo como uno de los mecanismos destinados a garantizar la viabilidad del sistema. Precisamente esta tercera línea lo que defiende es la confluencia de diversos instrumentos que permitan el mantenimiento del sistema público de pensiones, pero siempre partiendo del respeto a los conceptos de suficiencia y adecuación.
- d) Finalmente –y en relación con los puntos a) y b)–, se necesita una reconsideración sobre el enfoque de las políticas de empleo. No quiere con ello decirse que la solución a la financiación del sistema público de pensiones venga exclusivamente de retocar la materia relativa al empleo y las cotizaciones, pues sería negar evidencias como el aumento del número de pensionistas o la prolongación de la esperanza de vida. Sin embargo, considerar estas variables en sentido negativo, desde el punto de vista estricto del coste, no resulta razonable sin actuar en un elemento tan esencial como el empleo. En este orden, hay datos objetivos que deben tenerse presentes en

la evolución de la cobertura de las pensiones y del mantenimiento del sistema en periodos anteriores a la crisis económica de estos últimos años. Y es que si retomamos los datos numéricos sobre la cuantía de las pensiones, sobre las revalorizaciones conforme al IPC y en relación con las directrices marcadas en el seno del Pacto de Toledo en el periodo de bonanza económica, con altos niveles de empleo y salarios elevados, no solo no se puso en duda el mantenimiento del sistema, sino que gracias a aportaciones extraordinarias se pudo articular el denominado Fondo para las Pensiones. Y aunque un modelo económico que no estaba asentado sobre unas bases sólidas, sino, fundamentalmente vinculado al fenómeno de la construcción y la especulación inmobiliaria, puede servir a los solos efectos de apreciar cómo el empleo y los salarios altos pueden repercutir en la sostenibilidad del sistema de pensiones. Por tal motivo, parece que es fácil entender la idoneidad de abordar de manera profunda y analítica la influencia o contribución que las políticas de activación del empleo pueden tener sobre el sostenimiento futuro de las pensiones, en el sentido de que no parece razonable plantear el sostenimiento futuro si el presente no permite un crecimiento sostenido apoyado en un alto nivel de empleo de calidad. Ni razonable, ni económicamente posible.