

El «nuevo dardo» (contra la Seguridad Social) en «la palabra» (del Banco de España): ¿«suficiencia» versus «generosidad»?

Cristóbal Molina Navarrete

Director

[...] Como resultado de su mentira, les espera una larga caminata hasta el otro lado del Tíber. Tilio respira hondo y dice:

–Publio Virgilio, ¿no querías presentarme a Mecenas? [...].

–[Virgilio contesta] Si confías en tus poemas, házselos llegar tú mismo a Mecenas. Solo el talento puede abrirte las puertas de su círculo.

–[Tilio replica] Publio, no me niegues ese favor [...]. Sin tu ayuda no podré llegar hasta él. No tengo dinero para corromper a los esclavos de su casa y conseguir así un encuentro.

–La amistad de Mecenas es un privilegio, tengo entendido que selecciona con gran cuidado a sus protegidos –afirma Tilio– [...].

I. Vallejo Moreu (VI. «Si algún poder tiene mi canto», en *El silbido del arquero*)

1. Cuando el insigne académico don Fernando Lázaro Carreter publicó, tras el rotundo éxito de su libro *El dardo en la palabra*, la segunda entrega, intitulada *El nuevo dardo en la palabra*, quería denunciar –con fina ironía– tanto un proceso de decadencia (el de la lengua española a causa del mal uso, cuando no maltrato, que la «voz pública» tiende a dar a la lengua de Cervantes, también la nuestra), cuanto la conducta de quienes (personalidades políticas, periodistas, participantes en tertulias), teniendo una especial responsabilidad en frenar-corriger aquel proceso, llevan a cabo conductas que lo agravan, empobreciendo el bien cultural común, un patrimonio común: la lengua (española). Aun sin su fino sentido del humor y privado de su desbordante elocuencia, pero con análoga preocupación humanista frente al utilitarismo, no he podido (sabido) hallar mejor alocución crítica para identificar la carga de profundidad («nuevo dardo») lanzada por el Banco de España contra la línea de flotación del modelo constitucional de Seguridad Social con solo dos palabras, una explícita y otra implícita: el (pretendido) «exceso de generosidad» de la rama de pensiones públicas del sistema ex [artículo 41 de la Constitución española](#) (CE). ¿Por qué sería tan «generoso», para el Banco de España, nuestro sistema público de pensiones?

Antes de responder a esa inquietante cuestión socioeconómica conviene recordar, para situar adecuadamente el debate, que el concepto de «tasa de generosidad» del sistema público de pensiones es sociológico, no tiene ningún referente jurídico y desde luego no tiene amparo constitucional, ni tan siquiera en el polémico [artículo 135 de la CE](#). El concepto jurídico-constitucional que mide la relación entre financiación y prestación es el de «nivel de suficiencia» ([art. 41 CE](#)): los poderes públicos deben mantener (financiar) un sistema de pensiones públicas adecuadas y suficientes para atender las situaciones de necesidad ([arts. 41 y 50 CE](#)). Tampoco el concepto de «generosidad» aparece en el sistema multinivel de protección, donde el derecho a la seguridad social es configurado como un derecho humano social fundamental, de modo que los calificativos que sirven para medir el grado de corrección y sostenibilidad de un sistema estarían vinculados al concepto de «capacidad de satisfacción» de las situaciones de necesidad, elevación progresiva del nivel de protección, etc. (por ejemplo, [art. 12 Carta Social Europea](#), la llamada Constitución Social de Europa; [art. 25 Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales](#)).

Completamente ajeno a esta dimensión institucional y constitucional, el detallado –pero falaz, como se verá– [Informe](#) del Servicio de Estudios del Banco de España sobre la relación entre las contribuciones (cuotas) y las prestaciones («retornos») habría hecho oficial (propia) la «voz económico-financiera crítica» contra el sistema público de pensiones (un año antes, las principales entidades financieras del país, [a través de la Fundación Fedea](#), ya habían alertado sobre el «regalo» que el Estado vendría haciendo a las personas jubiladas de nada menos que 5 años –de media– más de pensión que lo que han aportado), apelando al poder deslumbrante del (grosero y frío) número: 1,74 euros. ¿Qué poder taumatúrgico puede encerrar tan pírrico número? Bastante más de lo que parece.

Por cada 1.000 euros cotizados se recibirían (retorno social) 1.740 euros de pensión

Ese número sintetizaría el pretendido exceso de pensión que recibiría cada pensionista hoy, de modo que por cada 1.000 euros cotizados (contribución financiera) por él recibiría (retorno social) 1.740 euros de pensión. Por lo tanto, habría un desfase de la contribución de más del 70 %. Si lo medimos en puros términos de rentabilidad financiera interna (análisis económico) del sistema público de pensiones, aparecería otro número aún más delicado para quienes abogan por una reforma profunda de aquel sistema: 3,5 % (puede llegar hasta el 4,2 %). Este porcentaje sería la rentabilidad financiera media anual para las personas pensionistas de las cuotas sociales, una vez descontada la inflación, con una horquilla que eleva tal rendimiento al 4,2 % en el caso de pensiones ordinarias de las cotizaciones más elevadas. ¿Qué hay tras estos números?

2. Nada inocente, por supuesto. Detrás de todo análisis económico-financiero, a pesar de la pretendida neutralidad de los automatismos matemáticos, subyace una intencionalidad política (a menudo más ideológica). Con ese [informe](#), el Banco de España pretende

«calentar» el otoño (por si no lo estuviese ya con la amenaza de la segunda oleada de COVID-19) con el impulso de una reforma del sistema de signo restrictivo retomando el debate en la Mesa del Pacto de Toledo. Con esos números tan rotundos pretende impactar a sus señorías, evidenciándoles que la conocida generosidad española se proyecta también en su sistema de pensiones públicas, pero que, a diferencia de otros ámbitos, aquí la generosidad sería insostenible financieramente, porque no nos las podríamos pagar a medio y largo plazo, salvo condenando a la pobreza a las generaciones más jóvenes. Nuestro PIB, ahora menor que nuestra deuda pública, crecería muy por debajo de lo que lo haría la rentabilidad media anual de las pensiones, con lo que el déficit ya asfixiante que lacra el sistema no haría sino alcanzar niveles abisales, imposibles de mantener.

En consecuencia, no habría más remedio, para la viabilidad del sistema, que o introducir nuevas reformas que contengan el gasto, hoy en porcentajes inferiores a la media europea (11 % del PIB), o reactivar las reformas en tal sentido introducidas por el [Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo](#), y hoy en suspenso (como el denominado factor de sostenibilidad).

En consecuencia, el Banco de España vuelve a sugerir nuevas reformas que contengan el gasto

La solvencia, y no la suficiencia, deberá ser, para el Banco de España, la línea de política de pensiones a impulsar, si se quiere mantener un estado de bienestar sostenible en el tiempo y con equidad intergeneracional. Cubrir el déficit de financiación del sistema por la insuficiencia de cotizaciones con aportaciones fiscales no haría sino desplazar el problema, transfiriéndolo del presupuesto de la Seguridad Social al propio del Estado. Más pronto que tarde habría que hacer una reducción del «coste» de las pensiones, [como asume la Autonomía Independiente de Responsabilidad Fiscal \(AIReF\)](#), en su enfoque de «cal» (primero, cerrar el déficit del sistema con transferencias) y «arena» (luego, contener el incremento de gastos, ampliando la edad de jubilación real y utilizando como referencia para la prestación toda la carrera laboral de la persona, no solo una parte, aun creciente –25 años–).

Ahora bien, por debajo de estos objetivos confesados (sempiterna llamada a reformas de las pensiones del lado de los gastos, dejando siempre en un segundo plano el lado de los ingresos –recuérdese que España tiene un diferencial de más de 7 puntos de recaudación por debajo de la media europea, cuya corrección aportaría mucho a las arcas públicas–) hay otro inconfesado, quizás inconfesable. Bien mirado, la rentabilidad media de la cotización social supera con mucho la rentabilidad media de los planes y fondos de pensiones privados. En esta situación, ¿qué incentivo hay, fuera de la desgravación fiscal, para estimular tal pastel financiero?

Por debajo de estos objetivos confesados hay otro inconfesado: impulsar una política de pensiones que tenga un componente más privado que la actual

Más aún. ¿Con tales datos, se puede minar suficientemente la confianza ciudadana en el sistema público de pensiones? No, claro. Además, se insiste, si se compara con la

rentabilidad de otros productos de «inversión financiera», como la deuda pública, tampoco salen las cuentas para quienes prefieren fomentar el ahorro, la inversión y la pensión privada frente al «gasto social». Precisamente, este impulso a una política de pensiones que tenga un componente más privado que la actual, en línea con lo que sucede en la mayor parte de los países europeos (como, por ejemplo, la «frugal» Holanda, o Alemania, o el Reino Unido, o Francia, o Suecia, etc.), subyace a la propuesta de la corriente crítica del sistema público y que traducen sus «dardos numéricos» y «en la palabra» (exceso de generosidad) en una reducción de la «tasa de reemplazo» en torno al 20 %. Esto es, los estudios a los que da voz el Banco de España proponen para los futuros pensionistas establecer legalmente una tasa de reemplazo del último salario en torno a un 20 % más baja que la actual (situada alrededor del 78 %), por lo que quedaría cerca del 60 % –en el medio plazo, en el 70 % en el corto–. Una tasa de reemplazo que –reafirman– sería suficiente para equipararnos a la media europea, así como a la de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que se situarían en torno a esa media.

¿Qué significa esta propuesta en términos comprensibles por toda la ciudadanía, no solo por los economistas y los actuarios, así como para las entidades financieras? Sencillamente que quienes cobren un salario –por poner el medio– de 1.700 euros perciban como pensión unos 1.020 euros ($1.700 \text{ €} \times 0,6$). Por supuesto, esto sería así si realmente las bases reguladoras de las pensiones se hicieran coincidir con el salario real percibido por las personas trabajadoras, pero sabemos que no es así, por lo que la pensión media depurada de «generosidad» se situaría en torno a los 1.000 euros. En el caso de la pensión de jubilación, [la media se sitúa hoy en 1.162,97 euros](#).

Por cierto, no está de más recordar la brecha de género. El [salario medio](#) de los hombres sería de unos 1.900 euros, mientras que el de las mujeres estaría en 1.500. Por lo tanto, para las mujeres la «evolución» (realmente involución) sería peor, pues se situaría por debajo del salario mínimo interprofesional (SMI) actual. Por supuesto, ninguno de estos estudios de rentabilidad financiera del sistema contempla jamás esa brecha de género (inequidad sexista del sistema). Tampoco al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) parece interesarle, ya que desautorizó el «complemento de maternidad» [ex artículo 60 de la Ley general de la Seguridad Social \(LGSS\)](#), por tenerlo como discriminación directa contra el sexo masculino (Sentencia del TJUE –[STJUE– de 12 de diciembre de 2019, asunto C-450/18 –comentada en el número de abril/2020 de esta revista–; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias/Las Palmas 44/2020, de 20 de enero](#)), aun al precio de crear una discriminación indirecta contra el sexo femenino (quienes más cobran –los hombres– más cobrarán, con el plus añadido).

Pero volviendo a nuestro análisis general, el resultado último de las propuestas como las que defiende el Banco de España, sobre una aparente contundencia económica, termina tan solo defendiendo una rebaja sustancial de las pensiones, sobre todo de jubilación, con relación a los salarios, tanto que su horizonte sería el del SMI. Pero entonces ¿es sostenible económica y socialmente un sistema de pensiones que se dirige a equiparar la

pensión media al SMI? ¿Cabría pensar en una capacidad de consumo suficiente con esas referencias numéricas a la baja para alimentar uno de los componentes fundamentales del crecimiento, por tanto, del PIB, como es la demanda interna, cuando el volumen de población pensionista tiende a crecer en sociedades más envejecidas? ¿Una pensión pública de jubilación por debajo del 70 % del salario último recibido puede tenerse como una pensión suficiente en el sentido constitucional del término?

3. La respuesta negativa a todas esas preguntas parece de evidencia, incluso para quienes preconizan una reforma a la baja. En realidad, en este planteamiento subyace una suerte de «sistema de triple pilar de previsión social» en el que el nivel básico se integrara por pensiones públicas mínimas (universal), el nivel intermedio fuese cubierto por un sistema de capitalización, a través de aportaciones obligatorias por empresas y personas trabajadoras, y el tercer nivel fuese de libre previsión individual (fondo de ahorro individual capitalizado). La suma de los dos primeros conformaría el imperativo constitucional –e internacional– de una pensión «suficiente», en particular al final de la «vida mercantil útil», la jubilación, si bien cada vez representaría menos una «muerte laboral» (también «civil»), para fomentar una doble condición, contradictoria, la de «persona jubilada activa» (por ejemplo, haciendo de la excepción de compatibilidad regla general; para las permanentes tensiones entre esta excepción clásica y la evolución expansiva legislativa, *vid.* la Sentencia del Tribunal Supremo –STS– 650/2020, de 15 de julio, que desautoriza la posición más «generosa» de la sala de duplicación con respecto a la compatibilidad entre trabajo –autónomo– y jubilación flexible).

El Banco de España alienta un «sistema de triple pilar de previsión social» en el que el nivel básico se integre por pensiones públicas mínimas, el intermedio por fondos de capitalización colectiva y el tercero sea libre individual

Naturalmente, si en un modelo de seguridad social –como el español actual– el primer pilar tiende a cumplir razonablemente la función constitucional de suficiencia –aunque cada vez con mayores restricciones–, solo promoviendo la transferencia de rentas desde el primero –público, de reparto y universal– hacia el segundo –capitalización y contributivo puro– sería posible animar este segundo ámbito, normalmente gestionado por entidades financieras. De ahí, las continuas expectativas de estas, incluida la institución que debería pastorearlas por la buena senda, el Banco de España, en la transición, tan anhelada por ellas como resistente, a diferencia de la tendencia europea. El problema está en que ese rediseño no es libre para la decisión política y el aval económico, está institucionalmente condicionado (garantía institucional).

Nada de esto está presente en el informe del Banco de España, el último lance, por el momento, del sistema financiero contra el sistema constitucional español de Seguridad Social. Muy al contrario, todo el entramado financiero-actuarial se construye sobre un modelo opuesto al vigente, constitucional y legalmente en España. De este modo, el presupuesto institucional

que ha de servir a todo análisis científico, también financiero, serio sobre el sistema de la Seguridad Social muta en «condimento ideológico», que hace del aparente detenido, exhaustivo y creíble estudio financiero-actuarial un auténtico guiso o precocinado político-ideológico y mercantilista, completamente artificioso y falaz, por lo que sus resultados son todo un dislate, pues parte de presupuestos completamente errados –jurídica y económicamente–. Intentemos probarlo, brevemente.

La crítica puede y debe dirigirse desde dos planos, externo al análisis económico hecho por el Banco de España (crítica desde la razón jurídico-institucional del estudio), pero que actúa de condicionante necesario para la credibilidad del estudio, e interno a ese análisis, pues evidencia las aporías tanto de sus planteamientos como de sus resultados (crítica desde la razón económica del estudio). El primer craso error (deliberado) de los analistas de referencia reside en la «lógica de capitalización» con la que conducen todo su estudio. En este se expresa de una forma clara que la rama de pensiones del sistema de Seguridad Social en general, y de jubilación en particular –realmente es la única pensión a la que atienden, como si las demás ramas hubieran desaparecido, se hubiesen esfumado por arte de magia–, sería un «mecanismo de inversión» en el que los participantes (empresas y personas trabajadoras) aportarían una suerte de «fondos» durante su vida activa con objeto de «recibir en el futuro dichos fondos junto con un cierto rendimiento acumulado, en forma de renta vitalicia».

El primer craso error (deliberado) reside en la «lógica de capitalización» con la que conduce todo su estudio el Banco de España

¿Dónde está el error? En que el [artículo 110.1 de la LGSS](#) afirma expresamente que el sistema financiero de todos los regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social será «el de reparto, para todas las contingencias y situaciones amparadas por cada uno de ellos, sin perjuicio de lo previsto en el apartado 3» (régimen de capitalización de las indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales responsabilidad de empresas o mutuas). Eso significa, como todo el mundo que se dedica a estos temas sabe, y en contra del sentir de la mayor parte de la población cuando reivindica su derecho a la pensión digna por la que habría cotizado toda la vida, que no hay ningún fondo acumulado para pagar pensión futura alguna. Lo recaudado hoy se destina directamente a pagar las pensiones actuales, en la confianza, eso sí, que lo recaudado mañana sea suficiente para pagar las pensiones de mañana. El sistema, pues, no puede generar ninguna expectativa de cobrar estrictamente lo aportado con una tasa o plus de rendimiento acumulado, sencillamente porque no tiene ni fondo acumulado ni tasa a tal fin.

Cosa distinta es la posibilidad de establecer fondos de reserva ([art. 117 LGSS](#)), así como fondos de estabilización del sistema, o de excedentes ([art. 119 LGSS](#)). Sin embargo, esta posibilidad –actualizada, con diferentes resultados, como es conocido– en modo alguno obsta la lógica de reparto del entero sistema. ¿Pero no es esto tan elemental como para que especialistas tan reputados de tan afamada institución como el Banco de España

no incurriesen en tan sorprendente error? Sí, pero ya se ha dicho que pesa más el interés político-mercantil que el rigor científico en este análisis, por lo que se ha preferido simular un modelo inexistente, pero posible, con un cambio legislativo profundo, claro.

En efecto, la lógica del fondo acumulado individual con una expectativa de rendimiento anual a percibir al final de la vida activa podría tener encaje en un sistema de reparto, que en los últimos años ha adquirido gran fama, el sistema de cuentas nacionales o de aportación definida. Su celebridad se debe al éxito adquirido en ciertos países (como Suecia), aunque se ignore el estrepitoso fracaso en otros (como Italia, donde se introdujo legalmente, pero no se ha aplicado aún, o Polonia, donde se recibió y se desarrolló, pero que ahora está revertiéndose, por su insuficiencia prestacional). Sin volver sobre su estudio, ni tan siquiera brevemente, para lo que se remite al [análisis realizado en el número de enero/2020 por el profesor José Enrique Devesa](#), bastará aquí recordar que la artificialidad de este modelo va en su propia denominación.

Una cuenta nacional es una «cuenta virtual» (una anotación contable, predeterminada legalmente) donde se recogen las aportaciones individuales de cada persona cotizante y los rendimientos igualmente ficticios que aquellas aportaciones generarían a lo largo de la vida laboral. Además, genera certidumbre sobre la aportación, que es definida (cuota), no sobre la prestación (pensión), a diferencia del sistema actual, pues la prestación (pensión) en aquel sistema es indefinida, incierta, dependiente, mientras que en el nuestro la prestación (pensión) es definida, en cambio, la aportación indefinida. En suma, se valore como se valore, lo cierto es que ese modelo tampoco es el que establece nuestro sistema normativo, por lo que, aun desde esta lógica de reparto nacional, el estudio del Banco de España hace análisis financiero-ficción.

4. El segundo error científico-técnico, pero también jurídico-institucional, en el que incurre el estudio del Banco de España, es el «principio contributivo» puro que asume, según una lógica de estricta proporcionalidad entre lo contribuido (aportado) y lo recibido (pensión). Este tipo de comprensión regresaría a la lógica del seguro, también excluida del sistema vigente actual. ¿Pero no apela el [artículo 2 de la LGSS](#) a esta dimensión contributiva del sistema? Sí, pero solo en parte.

En efecto, junto a la rama contributiva, el sistema reconoce las ramas no contributivas de las pensiones, no solo de otras prestaciones, como desempleo, u, hoy, el ingreso mínimo

La lógica del fondo acumulado individual con una expectativa de rendimiento anual a percibir al final de la vida activa es propia de un sistema de cuentas nacionales

Pero ni el de capitalización ni el de reparto nacional (virtual) son aceptados por nuestro sistema, por lo que el estudio del Banco de España hace análisis financiero-ficción

vital (de momento todo un fracaso en el cobro efectivo, aunque esa es otra historia). Pero, además, también en la conformación estricta de la modalidad contributiva de las pensiones juegan otros principios, como el de solidaridad (entre generaciones –jóvenes y mayores–; entre colectivos –personas ocupadas y desempleadas, empresas y personas trabajadoras, personas sanas y otras enfermas, etc.–), que quiebra la relación estricta de proporcionalidad (relación sinalagmática) entre lo que se cotiza y lo que se percibe. La doctrina constitucional en esto es muy clara y reiterada (por ejemplo, [Sentencia del Tribunal Constitucional 40/2019, de 27 de marzo](#)), por lo que sorprende –fuera de una pretensión estrictamente ideológica, legítima, pero en modo alguno única, menos científicamente– la insistencia del sistema financiero y su doble brazo, institucional (Banco de España) y científico (por ejemplo, Fedea), en atribuir una condición contributiva estricta al sistema que no tiene.

A partir de estos –graves– reduccionismos comprensivos del sistema, el estudio del Banco de España incurre en otros derivados. Así sucedería con el práctico agotamiento de las fuentes financieras del sistema a las cuotas sociales, configurando las transferencias fiscales del Estado como una suerte de formas excepcionales, cuando el [artículo 109.1 y 2 de la LGSS](#) las configura al mismo nivel. O con el acotamiento del estudio financiero a la pensión de jubilación –es típico también de la mayoría de los estudios en el modelo de cuentas nocionales–, como si las demás ramas de pensión –y prestación– no existiesen, cuando el texto constitucional es claro, incluso más allá del desempleo (como reconoce la [STS 645/2020, de 14 de julio](#), que apela a esa vocación garantista para excluir toda interpretación restrictiva del sistema de la Seguridad Social, incluyendo las rentas activas de inserción; aunque no siempre sea coherente, al excluir las parejas de hecho de la unidad familiar para el cómputo de umbrales de renta al no incluirse expresamente en el [art. 215.2 LGSS –STS 505/2020, de 23 de junio–](#)).

A partir de esta confusión, el estudio incurre en diversos reduccionismos derivados, como el práctico agotamiento de las fuentes financieras del sistema a las cuotas sociales

5. También late, en el fondo, la nostalgia por la dimensión contractual típica de la lógica del seguro, primando la cobertura individualista de las personas protegidas sobre la preterminación legal del sistema y su lógica de «caja única». La ley decide cómo se financia una pensión y en qué proporciones. Y, justamente, la tendencia actual en todos los países es la de fomentar una mayor proporción de la financiación vía impuestos, para mejorar el nivel de suficiencia y solidaridad del sistema, sin incrementar las cuotas sociales. Incluso hay regímenes contributivos, cierto que muy especiales, que se financian prevalentemente con impuestos, como sería el régimen de clases pasivas, con aportaciones pírricas de los sujetos protegidos.

También late, en el fondo, la nostalgia por la dimensión contractual típica de la lógica del seguro

Es verdad, se trata –este último– de un régimen a extinguir y, además, está en el ojo del huracán, con la decisión gubernamental de

transferir su gestión desde el Ministerio de Hacienda al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ([RDL 15/2020, de 21 de abril](#)). Pero, dejando de lado la enorme polémica, también la extrema suspicacia, creada con este cambio, en principio solo para la gestión, no para las diferencias prestacionales, y sin que tenga nada que ver con la COVID-19, aquí destacamos la plena legitimidad de una decisión legal de seguir manteniendo un sistema –que cubre a más de 700.000 personas– sostenido sobre todo con impuestos (unos 15.500 millones de € anuales). Sus cotizaciones y sus pensiones van a cargo del Estado. Como decide asumir vía retribución íntegra una reducción de jornada del 50 % de una funcionaria por cuidado de hija menor afectada de enfermedad grave (aun sin requerir hospitalización) ex [artículo 49 e\) del Estatuto Básico del Empleado Público](#), cuando la misma contingencia es asumida para el ámbito privado por una prestación contributiva ex [Real Decreto 1148/2011, de 29 de julio \(STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 641/2020, de 3 de junio\)](#).

En cambio, otra tendencia actual, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), es la reversión de las lógicas de capitalización y privatización de los sistemas de Seguridad Social («[Revertir las privatizaciones de pensiones: la reconstrucción de los sistemas públicos de pensiones en Europa Oriental y América Latina](#)»). La privatización integró los procesos de reestructuración neoliberal de los estados de bienestar promovida por la gobernanza económica (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, OCDE, Banco Interamericano de Desarrollo, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo –USAID–), así como por los sistemas de los servicios financieros, que obtienen el beneficio final. El informe evidencia que privatizar, a través de diferentes formas y con intensidades varias (Chile fue el ejemplo que más notoriedad alcanzó, pero no fue el único), solo proporciona unos extraordinarios beneficios a una reducida élite financiera, reduciendo, en cambio, los ingresos de la mayor parte de las personas trabajadoras jubiladas. De ahí, pues, su efecto regresivo y empobrecedor para la mayoría social.

En cambio, la OIT evidencia el fracaso de las lógicas de capitalización-privatización de los sistemas de pensiones: estas benefician a las élites y empobrecen a la mayoría

Precisamente, en los últimos meses, los fondos de pensiones del país de los tulipanes, hasta hoy los más loados del mundo (y que su primer ministro exhibió orgulloso frente al español cuando le regateaba el Fondo de Reconstrucción de la Unión Europea pos-COVID-19, animándolo a reformar nuestro sistema en la [línea holandesa](#)), están recibiendo un buen número de fundadas críticas. Varios evidencian su insuficiencia para cubrir de forma adecuada las pensiones del futuro, en un país en el que la cuestión social del envejecimiento de la población es muy grave. Por lo tanto, se pone en duda el pilar segundo del sistema, clave para que el sistema público no derive de suficiente (unos 23.000 €/año, media) a mínimo (unos 12.000).

Sí, la autonomía de la voluntad no es totalmente ajena tampoco al sistema. Pero, ni los elementos de voluntariedad del régimen especial de trabajadores autónomos (encuadramiento, elección base de cotización), pese a su carácter marginal, anacrónico e incluso

contraproducente, ni el papel de las acciones de mejora voluntaria prestacional contravienen este desplazamiento de la lógica contractual por la legal (por ejemplo, [STS 128/2020, de 12 de febrero](#), que excluye la legitimidad de una cláusula convencional para privar a las personas trabajadoras temporales de ciertas mejoras voluntarias por discriminatorias). Aunque perpetúa cierta lógica de aseguramiento privado, es muy limitada (por ejemplo, [STS 68/2020, de 28 de enero](#), que prima la lógica del aseguramiento privado sobre el concepto de seguridad social para interpretar una mejora voluntaria por incapacidad permanente). En última instancia, ha de recordarse que el [artículo 41 de la CE](#) no desconoce la existencia de un nivel de previsión social individual y libre, pero es solo meramente complementario, no sustitutivo, debiéndose garantizar desde el nivel público siempre el imperativo de suficiencia prestacional.

6. Estas críticas pueden entenderse estrictamente externas, derivadas de una pura lógica jurídico-institucional (los condicionantes externos a las decisiones políticas y económicas de las políticas de pensiones a partir del sistema multinivel de protección del derecho humano social), vinculantes en todo caso para todas las instituciones, también para el Banco de España, aunque no tenga una responsabilidad política propia, sino económico-financiera. Pero también desde una perspectiva más interna, estrictamente económica, cabe rechazar un análisis tan defectuoso e imprudente como el que ha realizado el Banco de España en términos de estricta lógica contributiva y rentabilidad financiera del sistema de pensiones públicas, en especial de la propia de jubilación. El denunciado enfoque reduccionista y artificioso lo es también en lo económico, porque, como se anticipó, el análisis prescinde de los (reducidos) valores reales de la pensión resultante del actual sistema (público, de reparto, contributivo y solidario, así como de prestación definida).

La interesadamente preconizada –pero inexistente, y en todo caso confusa, por carecer de sustento legal y conceptual– «excesiva generosidad» de nuestro sistema prescindiría de que ni ese coste supone superar la media europea de financiación en términos de PIB, ni de la real relación con la tasa de reemplazo respecto del salario. Pongamos el ejemplo holandés.

El sistema holandés de pensiones, ahora tan preconizado, considerado el mejor sistema de pensiones por un estudio hecho a través de la Universidad de Melbourne con el auspicio –¿imparcial?– de una entidad de asesoramiento en materia de pensiones, que le da nombre al indicador (se trata del denominado «[Melbourne Mercer Global Pension Index –MMGPI–](#)»), lo sería porque garantiza la percepción del salario medio obtenido durante la vida laboral.

El referido indicador (MMGPI) de pretendida calidad del sistema de pensiones (sin que se requiera ya ser público) utilizaría 40 indicadores para dar un valor a cada uno de los tres subíndices tomados como determinantes de aquella calidad: suficiencia, sostenibilidad y

El enfoque reduccionista y artificioso en lo jurídico lo es también en lo económico, porque el estudio prescinde de los (reducidos) valores reales de la pensión actual

buen gobierno/comunicación a la ciudadanía (transparencia). Puesto que la pensión estatal (AOW), a partir de los 65 años, solo ofrece una pensión básica (hasta el 70 % del salario neto mínimo), por mor de la Ley general de vejez (AOW), concretados alrededor de 1.000 euros al mes, 700 si viven en pareja, la garantía de suficiencia de la pensión se asienta en el complemento de pensión que proporcionan los Fondos de Pensiones de Empresa, con un capital de unos 700.000 millones de euros en su conjunto. Con una afiliación del 90 % de las personas empleadas, las empresas pagan contribuciones mensuales a los fondos de pensiones a favor de aquellas. El capital que se va acumulando se invierte y el rendimiento de la inversión paga las pensiones de las personas jubiladas, actuales y futuras. Las personas empleadas pueden elegir qué tipo de plan prefieren tener dentro de su fondo de pensiones –todos los beneficiarios pueden consultar su información sobre la pensión pública y la de empleo en un registro nacional¹.

¿Sería este el caso español? Evidentemente, no. No, no me refiero a que carezcamos de un sistema de planes y fondos de pensiones de empleo –tampoco individual– al estilo holandés, que eso es manifiesto ([apenas superan los 120.000 millones de €](#) –el coste de 1 año de pensiones públicas–). Lo que aquí pretendo recordar es que nuestro sistema de pensiones públicas, ese tenido por pretendidamente «en exceso generoso» (el dato viene porque la tasa de reemplazo o de sustitución supera la media de la OCDE, ignorando deliberadamente la diferente estructura que tienen los sistemas de pensiones en los diversos países europeos, más si se tiene en cuenta el mundo), en modo alguno garantiza el salario medio, ni individual ni social, en España, sino que se sitúa muy por debajo (el salario medio global, sin desagregación de sexo, está en torno a unos 1.700 €/mes, como se dijo, mientras que la pensión media global, sin la debida desagregación de sexo, estaría en torno a los 1.100 €/mes). Más aún. La pensión más frecuente, esto es, la más común en España, la que percibe un mayor número de personas, apenas se sitúa [en torno a los 700 euros hoy](#), muy por debajo del SMI, también, como es lógico, del salario más frecuente en España ([sobre un 23 % más bajo que el salario medio](#)). ¿Con estas –bajas– cuantías medias y más frecuentes de pensiones públicas en España se puede conducir seriamente un estudio que concluya la extrema generosidad del sistema?

Nuestro sistema, ese tenido por «en exceso generoso», garantiza a la mayoría una pensión muy por debajo del salario medio, dificultando la sostenibilidad del consumo

La respuesta negativa parece, una vez más, la más próxima a la verdad científica y social del sistema. Pero dejemos hablar a Eurostat (la agencia estadística de la Unión Europea), que ya el año pasado [desmontó el mito de la presunta generosidad del sistema público de pensiones](#). ¿Cómo? Utilizando un indicador socioeconómico muchísimo más representativo

¹ [Pensions & Retirement age in the Netherlands](#).

y realista de medición del valor de una pensión pública cual es el riesgo de pobreza relativa que experimentarían las personas pensionistas en España respecto de la media europea. Pues bien, ese riesgo económico y social se sitúa ligerísimamente por debajo de la media europea.

En consecuencia, parece claro que, lejos de ser un sistema tan espléndido, como el sistema financiero viene criticando, y ahora el Banco de España parece dar pábulo, poniéndole nuevos números oficiales, el español es un sistema de pensiones razonablemente eficaz (exitoso) solo para evitar la pobreza objetiva relativa y, en consecuencia, permitir atender con razonable dignidad las necesidades básicas de las personas pensionistas. Corroboraría esta afirmación un [análisis comparado entre la situación del riesgo de pobreza](#) del colectivo en la edad pensionista y los que están fuera de ella, evidenciándose que aquel es superior según nos vamos alejando de aquella edad. Con inclusión de la vivienda –una diferencia notable con el resto de los pensionistas europeos y que se vincula a una idiosincrasia propietaria española menor en otros países europeos–, la tasa de pobreza de las personas pensionistas en España se situaría en torno al 10 %, mientras que se doblaría fuera de ella, para el conjunto de la población española. Un innegable valor para el sistema público de pensiones, ¿no es así?

7. Sí, pero no para todos. Paradójicamente un dato inequívocamente positivo tiende a ser presentado de forma negativa, pues se le imputa una [brecha de pobreza por edades en virtud del sistema de pensiones públicas](#). El sistema blindaría la posición «de favor» de «los viejos» (quienes ya habrían perdido valor o utilidad de mercado) en detrimento de «los jóvenes» (los que mantienen intacto su valor de mercado), por lo que –erre que erre– la denunciada «generosidad» del sistema recaería sobre los jóvenes, actuales y más aún los futuros. El sistema sería, pues, regresivo, insolidario. Difícil hallar mayor perplejidad. En vez de reclamar, como parece racional, del sistema de protección social (tanto de la Seguridad Social como del resto de sistemas de acción social, también a cargo de las comunidades autónomas) una equiparación protectora al alza (equidad protectora), instrumentos eficaces para que todas las personas saliesen por igual del riesgo de pobreza relativa, se piden reformas para que retornen a él los pensionistas (equidad a la baja).

Al margen de lo inaudito de una formulación de este tipo (aun en otro ámbito, respecto de las brechas de género en pensiones basadas en la diferente edad de jubilación, a favor del sexo femenino, el TJUE y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos siempre han reprobado toda reforma legal de equiparación

Por eso, lejos de ser un sistema espléndido, el español es un sistema de pensiones razonablemente suficiente solo para evitar la pobreza objetiva relativa

Esta asociación de la protección de Seguridad Social con la lucha contra la pobreza está en el –todavía ampliamente impagado– ingreso mínimo vital

orientada a la baja –por ejemplo, [STJUE de 7 de octubre de 2019, asunto C-171/18](#)–), por su regresividad, contraria al artículo 12 de la [Carta Social Europea](#), además de a toda luz asentada en la razón, esta constatación pone de manifiesto, de nuevo, el relativo éxito del sistema de pensiones públicas. Justamente, esta asociación de la protección de Seguridad Social con la lucha efectiva contra la pobreza habría estado en la base de la nueva prestación no contributiva del sistema, el referido ingreso mínimo vital, instrumento de lucha contra la pobreza severa, alejado todavía del derecho a una renta básica universal (instrumento de garantía del derecho a una vida ciudadana digna). Una función de lucha contra la pobreza que se atribuye a otras ramas del sistema, como la de desempleo, y que estaría en la base del acuerdo de [diálogo social en ciernes](#) para cubrir otra brecha o fractura del célebre «escudo social anti-COVID-19»: las personas desempleadas que agotaran cualquier tipo de ayuda de este tipo entre el 14 de marzo y el 30 de septiembre de 2020 ([disp. adic. cuarta RDL 24/2020, de 26 de junio](#)).

En la misma perspectiva, cuando los medios de difusión airean que las pensiones medias ya superan un 13 % el salario más frecuente, con ánimo de seguir alimentando un enfoque de conflicto intergeneracional, en detrimento de la solidaridad intergeneracional que presupone el sistema público de pensiones para su sostenibilidad social (principio de confianza legítima), no ya solo económica, no solo comparan parámetros muy heterogéneos –debiera compararse la pensión media con el salario medio–, sino que invierten el verdadero problema económico: no son las pensiones excesivamente generosas, sino los salarios de las personas más jóvenes muy precarios. El centro de los procesos de reforma no debe estar en una nueva devaluación de las pensiones para equipararse con la muy superior devaluación de los salarios, a fin de lograr una equidad en la pobreza –cada vez mayor, de modo que a las personas trabajadoras pobres ahora se sumen las personas pensionistas pobres–, sino, al contrario, en la revaluación de los salarios, para que la equidad se produzca al alza, garantizando al tiempo el componente de demanda del crecimiento (PIB), en otro caso insostenible, social y económicamente. Es irracional anhelar el retorno a los viejos [desequilibrios entre la pensión media y el salario medio](#), más entre pensiones medias y salarios más frecuentes. Lo que hay es que reevaluar salarios.

Las necesarias reformas no deben implicar una nueva devaluación de las pensiones para equipararse con la superior devaluación de los salarios, sino, al contrario, la revaluación de los salarios para una equidad progresiva

En suma, por no alargar más esta reflexión, quienes –con el Banco de España a la cabeza– reducen el sistema público de pensiones a mera «inversión financiera» y valoran su evolución solo en términos de relación proporcional entre lo cotizado y lo recibido, mutando el imperativo constitucional de «suficiencia» por un evanescente «juicio de generosidad», no solo desconocen los condicionantes constitucionales del sistema, sino su propia función institucional. Realmente, en esta –injusta e incierta– acusación de «exceso de generosidad» subyace la voluntad de deslizar el sistema desde una garantía de suficiencia prestacional hacia un sistema de pensiones mínimas de evitación de la pobreza severa, dejando

a garantía de suficiencia para un, hoy inexistente, nivel complementario de pensiones privadas, a gestionar por el sistema financiero. Al margen de los efectos de exclusión y mayor desigualdad que provocaría un deslizamiento de este tipo, no solo se enfrentaría de raíz con el modelo constitucional y multinivel de Seguridad Social, sino lisa y llanamente contra la razón.

8. No, no es el Banco de España la única institución económico-financiera oficial que ha vuelto a lanzar sus dañinos dardos contra el sistema público de pensiones. También el Tribunal de Cuentas acaba de alertar sobre los (pretendidos o reales) «desfases significativos» entre los ingresos medios por persona cotizante (que habrían crecido un 1,2 % entre 2016 y 2018) y los gastos (que se habrían incrementado un 18,7 % en esos años). De ahí que proponga, en su último [Informe de fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la Seguridad Social y su situación a 31 de diciembre de 2018](#), una reforma urgente para contener el gasto, una vez constata que la Seguridad Social adolece de un problema de sostenibilidad financiera de carácter estructural, ocasionado por la actual configuración de su modalidad de protección contributiva y como consecuencia directa de la evolución demográfica y socioeconómica que ha tenido lugar en España. Un impacto que se verá agravado de forma muy intensa por los efectos del escudo social frente a la pandemia de COVID-19: al tiempo que se reducen los ingresos por la menor actividad y empleo, se incrementan los gastos por la misma razón. Precisamente, [también la AIReF](#) (institución económica independiente, antes presidida por el actual ministro de Seguridad Social, que ahora replica que no hay problema alguno de sostenibilidad del sistema, apelando a la garantía institucional indefinida del sistema, pero sin más precisión) llama la atención sobre el problema añadido de sostenibilidad derivado de la crisis sanitaria, que nos anuncia medirá en septiembre-octubre 2020.

Estas instituciones oficiales, con diversa posición y distinta intensidad, no han hecho sino abrir la veda y relanzar la nueva ofensiva del coro crítico de siempre contra la sostenibilidad del sistema público de pensiones sin una reforma que recorte o modere el incremento del gasto. La «economía del miedo sobre las pensiones públicas» cabalga de nuevo, tras el paréntesis o la tregua de lo más dramático de la triple crisis derivada de la pandemia –cuyo fin es incierto, cada vez más sombrío ante el horizonte de una segunda oleada–, ahora a lomos de un brioso corcel, el Banco de España. Esta institución, teóricamente concebida para apoyar la política económica del Gobierno y asesorarlo solvente y prudentemente con estudios e informes serios ([art. 7.2 y Ley 13/1994, de 1 de junio](#)), daría bríos a quienes, cual apocalipsis, auguran que «[habrá recortes en pensiones, con tasa de sustitución del 70 % y sin IPC](#)», porque el IPC será negativo en 2020, con lo que se congelarán (si acaso el 0,25 % comprometido por el actual [art. 58](#)

Estas instituciones oficiales (Banco de España, Tribunal de Cuentas) han relanzado la nueva ofensiva del coro crítico de siempre (sistema financiero y su mediático «brazo científico») [contra el sistema público de pensiones](#)

LGSS que, sin embargo, está suspendido). O, incluso, «que no se pague la paga extra a los pensionistas», o que se suba la edad de jubilación a los 70 años, «algo natural» con la actual esperanza de vida, esto es, todos los males juntos, las «7 plagas» de la maldición bíblica, pero ahora contra las pensiones públicas, por su «pecado de prodigalidad» (generosidad).

Ciertamente, no hay nada nuevo en estas usuales críticas economicistas y en extremo ideologizadas (Fedea, [Analistas Financieros Internacionales –AFI–](#), Instituto Santa Lucía, Instituto Pensiones del BBVA, etc.), encubiertas bajo una pátina de rigor numérico (quien da una cifra se muestra seductor para los amantes del cálculo, hoy dominantes) y que se reproducen periódicamente, pues el objetivo último, siempre oculto, el deslizamiento del nivel público al nivel privado, aun colectivo o de empleo, está muy lejos de conseguirse. Peor aún. [La AIReF habría asestado la puntilla a la única medida que mantenía «viva»](#), aun con respiración asistida, la esperanza del sistema financiero en más componente privado: las desgravaciones fiscales de los planes de pensiones (8.000 €/año como máximo por aportación individual, 1.650 millones de € anuales en su conjunto) serían disfuncionales (no logran el fin de fomentar el ahorro), regresivas (el beneficio fiscal induce un incremento del índice de Gini del 0,38 %), por lo que o bien se reformulan totalmente o se eliminan, cavando su tumba. En este sentido, la AIReF concluye que el objetivo del beneficio es estimular el ahorro previsional a largo plazo, como complemento al sistema público de pensiones. [Su futuro es sombrío, pero se silencia.](#)

Tampoco son nuevas las críticas del Banco de España contra la suficiencia del sistema público de pensiones, proponiendo continuamente reformas legales que rebajen el gasto, nunca que incrementen los ingresos. Pero en esta ocasión hay un elemento de novedad especialmente dañino, agravándose por lo errado del planteamiento seguido para formular su crítica. En vez de mostrar ponderación y prudencia en el ejercicio de su libertad de investigación científica, ha preferido ser osado, más bien temerariamente militante a favor de un modelo de pensiones públicas que no existe en España, por más que sí es proclamado, auspiciado, por el sistema financiero, como es el sistema de cuentas nocionales, para instrumentalizarlo en contra del sistema vigente, desnaturalizando, más bien manipulando, el modelo constitucional. Prescindiendo de su función constitucional de garantía de suficiencia prestacional, ha preferido reprobable su pretendida generosidad, porque no se respetaría la lógica de proporcionalidad, típicamente del sistema de seguro, entre cuotas y pensiones. Con ello no solo olvida que esa lógica está excluida del sistema actual, según el propio Tribunal Constitucional, sino que desembocaría en pensiones de pobreza, por lo que, al final, el modelo sí resultaría insostenible social y económicamente.

Pero, de este modo, ignoran la función constitucional de garantía de suficiencia de la pensión para atribuirle otra ajena, de inversión financiera, exigiéndole una lógica de proporcionalidad típica del desterrado sistema de seguro

En definitiva, la ciencia y la historia evidencian que el sistema de pensiones públicas en España no tiene ningún problema de

exceso de gasto (generosidad), sí de deficientes ingresos. El problema verdadero de sostenibilidad del sistema es de financiación fiscal, no de rebajas. Por supuesto, eso no implica obviar problemas de inequidad (por razón de sexo, por privilegios sostenidos en el tiempo –jubilaciones anticipadas–, etc.), exigiendo reformas correctoras, amén de que el sistema es dinámico y requiere cambios para su consolidación, no para su devaluación. Pero asumir acríticamente –convirtiéndose en adalid del sistema financiero que pugna por él para mutar el modelo– el concepto de «exceso de generosidad» del sistema ignorando la necesidad de suficiencia prestacional y haciendo de un derecho social solo un mecanismo de inversión financiera supone una inaceptable extralimitación funcional del Banco de España.

En suma, si en el plano económico-financiero el Banco de España ha convertido su deber de ofrecer las cuentas claras en apología de cuentos ideológicos (las falaces virtudes de la capitalización frente a los pretendidos vicios del reparto), en el plano jurídico-institucional ignora su vinculación al mandato constitucional-ordinamental (art. 9.1 CE). Se «defraudan» las expectativas de Seguridad Social de muchas formas, la peor es, sí, el delito de fraude, hoy a la orden del día (por ejemplo, STS, Sala de lo Penal, 150/2020, de 18 de mayo), pero el Banco de España, con este aciago informe, a su modo, también muestra «deslealtad» con las legítimas expectativas ciudadanas de una pensión pública de jubilación digna y suficiente (arts. 41 y 50 CE). Este estudio no solo yerra científicamente, sino que su ejemplaridad ético-social deja mucho que desear. Más leña para un otoño que viene –social, económica y políticamente– tan «caliente» o más que el verano ido.

El Banco de España, con este aciago informe, a su modo, también «defrauda» las legítimas expectativas ciudadanas de una pensión pública de jubilación digna

Cómo citar: Molina Navarrete, C. (2020). El «nuevo dardo» (contra la Seguridad Social) en «la palabra» (del Banco de España): ¿«suficiencia» versus «generosidad»? *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 449-450, 5-20.